CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Tomo
II

César Camacho

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

César Camacho

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Tomo II

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

TOMO II

César Camacho

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

TOMO II

Carlos González Manterola
Edición

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

México, 2018

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Carlos Iriarte Mercado
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Norma Rocío Nahle García
Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo
Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco
Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social

MESA DIRECTIVA

Dip. Edgar Romo García
Presidente

Dip. Martha Sofía Tamayo Morales
Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Dip. Arturo Santana Alfaro
Dip. María Ávila Serna
Vicepresidentes

Dip. Marco Antonio Aguilar Yunes
Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla
Dip. Ernestina Godoy Ramos
Dip. Verónica Delgadillo García
Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretarios

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTA
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN
Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, titular.
Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI
Dip. Adriana Ortiz Lanz, titular.
Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
Dip. Ángel II Alanís Pedraza, titular.
Dip. Victoriano Wences Real, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM
Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso, titular.
Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA
Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, titular.
Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO
Dip. René Cervera García, titular.
Dip. María Candelaria Ochoa Ávalos, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA
Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, titular.
Dip. Francisco Javier Pinto Torres, suplente.

GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL
Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, titular.
Dip. Melissa Torres Sandoval, suplente.

SECRETARÍA GENERAL
Mtro. Mauricio Farah Gebara

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS
Lic. José María Hernández Vallejo

SECRETARIO TÉCNICO
Mtro. José Luis Camacho Vargas

GM-Espejo Imagen

Carlos y José Ignacio González Manterola
Dirección general del proyecto

Miguel Ángel García Audelo
Editor adjunto

Ofelia Mercado Arzate
Diseñadora adjunta

Aton Atiuh Paredes Galeana
Investigación iconográfica

Ernesto Rodríguez Alarcón
Reprografía

Aída Flota Reyes
Corrección de estilo

El Poder Legislativo Mexicano

Primera edición, 2018
Tomo II

© Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión núm. 68
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15960, Ciudad de México

ISBN Colección: 978-???-????-??-?
ISBN Tomo I: 978-???-????-??-?
Impreso en México

www.gmespejo.com.mx

CONTENIDO

Capítulo III
El Poder Legislativo en transición

1. Introducción 4

2. Desarrollar al país o a la democracia

3. Concentración del poder para el desarrollo nacional
   a) *Reversión de la tendencia concentradora* 64.

4. Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso
   a) *La primera Ley Orgánica del Congreso* 64.

5. La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura
   a) Una nueva Ley Orgánica para el Congreso.

6. Transición y alternancia
   a) Siglo XXI: de los equilibrios. b) Las LVIII y LIX Legislaturas. c) La LX Legislatura. d) El Legislativo ante el reto de definitivo a sí mismo.

Capítulo IV
El congreso mexicano: sus funciones, organización y funcionamiento

1. Introdución 113

2. Funciones del congreso 117
   a) *La función representativa* 119. b) *La función legislativa* 119. c) *La función financiera* 119. d) *El paquete económico* 119. e) *Otras funciones de carácter financiero* 119. f) *La función de control* 119. g) *Control político* 119. h) *Juicio político* 119. i) *El informe del Ejecutivo y las comparecencias* 119. j) *Comisiones de investigación* 119. k) *Nombramiento y ratificaciones* 119. l) *Cuestión política* 119. m) *Desaparición de poderes en los estados* 119. n) *Tratados internacionales* 119. o) *Otros mecanismos de control político* 119. p) *Control económico* 119. q) *Evaluación de la gestión financiera* 119. r) *Funciones de carácter instrumental* 119. s) *La función deliberativa* 119. t) *La función jurisdiccional* 119. u) *La función parlamentaria administrativa* 119.

3. El derecho parlamentario mexicano y sus fuentes 187
   a) *Marco Jurídico del Poder Legislativo* 190. b) *Fundamento jurídico* 194. c) *Integración de las cámaras del Congreso* 119. d) *Facultades del Congreso y de las cámaras* 119.

4. Organización y funcionamiento del congreso 202
   a) *Instalación de las cámaras* 202. b) *Periodos de sesiones* 119. c) *Tipos de sesiones* 119. d) *Votaciones* 119. e) *Quorum* 119.

5. Órganos camarales 286
   a) *El pleno* 286. b) *La Mesa Directiva* 119. c) *La Junta de Coordinación Política* 119. d) *La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos* 119. e) *Los grupos parlamentarios* 119. f) *Comisiones y Comités* 119. g) *Comisiones ordinarias* 119. h) *Comisiones especiales* 119. i) *Comisiones de investigación* 119. j) *Comisiones conjuntas* 119. k) *Comisiones de cortesía* 119. l) *Comités* 119.

6. El proceso legislativo 320
a) *Resoluciones del Congreso y de las cámaras* 324. b) *Trabajo en las comisiones* 324. c) *Veto del Ejecutivo, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia* 324.

7. Organización técnica y administrativa 320
a) *Organización de la Cámara de Diputados* 324. b) *Organización de la Cámara de Senadores* 324.

Capítulo V
REINGENIERÍA DEL PODER PÚBLICO DESDE EL LEGISLATIVO

1. Introdución 113

2. Transición democrática, proceso inconcluso 117
a) *Redistribución del poder: signo de los tiempos* 119. b) *Gobernabilidad democrática* 119. c) *Los modelos mayoritario y consensual de democracia* 119. d) *El nuevo tiempo del Poder Legislativo* 119. e) *Su relación con el Ejecutivo* 119. f) *El informe anual del Ejecutivo* 119. g) *Intervención del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo* 119. h) *Ratificación de los integrantes del gabinete y moción de censura* 119. i) *Tratados internacionales* 119. j) *Procedimiento legislativo de codecisión* 119. k) *Su relación con el Judicial* 119.

3. Su relación con la sociedad 187
a) *El control por la ciudadanía, punto cardinal para la democracia* 190. b) *La importanca del acceso a la información pública y la percepción ciudadana sobre las instituciones* 194. c) *Revocación del mandato* 119.

4. El control del poder 202

5. Fortalecimiento del Poder Legislativo 286
a) *Canales de acceso: elección de integrantes y composición de las cámaras* 286. b) *Reducción del número de integrantes* 119. c) *Reelección inmediata* 119. d) *Construcción de mayorías y supresión de la "cláusula de ingobernabilidad"* 119.

6. Eficacia en el ejercicio de sus funciones 320
a) *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos* 324. b) *Inmunidad constitucional* 324. c) *Declaración de procedencia y juicio político* 324. d) *Las comisiones de investigación* 324. e) *Consolidación del sistema de rendición de cuentas* 324. f) *Auditoría del desempeño* 324.

7. El proceso Legislativo 320
a) *Reglamentar la facultad de iniciativa* 324. b) *Discusión y aprobación: optimizar los procesos* 324. c) *Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental, de las decisiones del Legislativo, y su auditoría* 324.

8. Organización interna 320
a) *Fortalecimiento de las comisiones* 324. b) *Servicio de carrera: fortalecimiento a través de la profesionalización* 324. c) *Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental, de las decisiones del Legislativo, y su auditoría* 324.

Capítulo VI
El Poder Legislativo, el Pacto por México y las Reformas Transformadoras

1. Introdución 113

2. El Pacto por México de 2012 117

a) *Concertación y colaboración de las fuerzas políticas* 119. b) *Acuerdos políticos a la propuesta del Ejecutivo federal* 119.

3. Las reformas transformadoras 187

a) *Descripción y beneficios* 190.

4. En materia política 202

a) *Modificaciones al régimen de gobierno* 190. b) *Reforma constitucional en materia electoral* 190.

5. Hacia un nuevo modelo participativo y consolidación de la democraia 286

a) *Equilibrio de Poderes* 286. b) *Corresponsabilidad entre la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores* 119.

יהוה

Capítulo III

EL PODER LEGISLATIVO EN TRANSICIÓN

1. Introducción

Un fuerte movimiento constitucionalista comenzó en el mundo a fines del siglo XVIII, con la independencia de las 13 colonias norteamericanas y la expedición de la *Constitución de los Estados Unidos de América* de 1787, hecho trascendental en el mundo occidental, al que sucedió la revolución francesa y su *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789; y todo ello influyó en la situación política de muchas colonias ultramarinas.

Por supuesto que las demandas de mayor libertad e igualdad de esas posesiones no eran nuevas, pero no tenían alguna otra alternativa para lograr un cambio, más que las concesiones que las monarquías absolutistas "graciosamente" les otorgaran. Cuando las nuevas ideas políticas sobre el estado, la soberanía, el gobierno y el control del poder abrevaron de la experiencia de los Estados Unidos y Francia, donde se acreditó que un cambio total del "viejo régimen" era posible si se basaba en la elección de representantes de la sociedad y se creaban constituciones que rigieran para todos y brindaran garantías a sus habitantes. Con estos antecedentes no tardaron en germinar esas pretensiones políticas en las colonias españolas a principios del siglo XIX –y la francesa, que es el caso de Haití en la última década del siglo XVIII– en América.

Naturalmente que el camino seguido por las naciones americanas tras los acontecimientos derivados de la invasión napoleónica a España en 1808 y los sucesos que devinieron en las primeras experiencias constitucionalistas (el *Estatuto de Bayona* de 1808 y la *Constitución Política de la Monarquía Española* de 1812),[1] no fue sencillo, ni mucho menos, similar al que habían recorrido las 13 colonias. Su lucha por la independencia contra las autoridades virreinales se prolongó por años, y a pesar de que todas ellas atendieron las convocatorias para elegir a sus representantes a las Cortes y en la elaboración de la constitución gaditana, poco se pudo hacer por esta vía. Lo más importante es que conocieron y adoptaron las reglas y el ejercicio de la función legislativa que -más tarde, y luego de obtenida la independencia-, fueron la base sobre la cual se edificaron las nuevas naciones. En el mismo sentido, cada

Coyunturas favorables. Si el siglo XVIII se caracterizó por sus revoluciones en ambos mundos, el XIX sería el tiempo de capitalizar los ideales que impulsaron aquellos movimientos y fijarlos en legislaciones que reflejaran los frutos de la lucha. Ejemplo de ello es La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, uno de los pocos documentos que aceptó firmar Luis XVI antes de su deposición y muerte en 1793. Aunque la revolución francesa perdió el tono y los motivos que la habían originado, estos ideales sirvieron de ejemplo a los americanos que ensayarían sus propios modelos de gobierno.

Página anterior: Guillaume Guillon Lethiere, *El juramento de los ancestros, s.f.*, 1823. Óleo sobre tela. Musée National Port Au Princ, Haiti/RMN/Art Resource, N.Y.

[1] *Vid. supra* capítulo anterior.

país libre comenzó su propia historia política y legislativa, no sin tropiezos y con adecuaciones a la Constitución que comenzó a regir sus destinos.

En el caso de nuestro país, las difíciles condiciones que existieron durante todo el siglo XIX por los conflictos entre los diversos actores políticos –partidarios de la monarquía contra los de la república, federalistas contra centralistas, liberales contra conservadores, entre otros–, así como la intervención de otros países, no permitieron consolidar el proyecto que los primeros constituyentes y partidarios del sistema federal habían planeado, pues, como han señalado notables especialistas sobre la historia del México decimonónico, se trató de reproducir el modelo que los Estados Unidos habían creado para ellos, prácticamente sin mayores discusiones ni cambios, pese a los antecedentes políticos del país, como fue su pasado colonial y las diversas regiones que lo componían, así como la organización política y administrativa derivada de la Constitución de Cádiz.

No debemos olvidar que tras la independencia, México poseía más de cinco millones de kilómetros cuadrados de extensión y abarcaba desde los actuales estados norteamericanos de California, Nuevo México, Arizona y Texas en el norte, hasta lo que hoy forma parte de Nicaragua y Costa Rica en el sur –cuando las Provincias Unidas de Centroamérica se unieron, de manera libre a México, entre 1822 y 1823–, con una amplia diversidad poblacional y cultural, y ya existían asentamientos de colonos norteamericanos en la Provincia de Coahuila y Texas[2] –lo que más tarde dio origen a la independencia de Texas y su anexión a los Estados Unidos, motivo de la guerra entre ambos países y que tendrá como consecuencia la pérdida de más de la mitad del territorio en 1848.

En menos de 50 años, nuestro país padeció los ataques de los partidarios del sistema monárquico, entre 1821 y 1823, y de 1863 a 1867, lo cual vulneró al incipiente Poder Legislativo que había logrado establecerse como expresión de la división de poderes, una de las decisiones primigenias del Estado y gobierno mexicano.

En no pocas ocasiones, los conflictos internos fueron de tal magnitud, aunque de breve duración, que significaron cambiar de régimen: de una república federal a una de carácter unitario aunque su vigencia no fue más allá de 11 años, para regresar al federalismo en 1847. Pese a la brevedad del centralismo, durante este periodo fueron convocados tres congresos constituyentes y se expidieron dos constituciones, y en ese mismo lapso el país sufrió dos intervenciones, una de Francia –llamada "Guerra de los Pasteles"– en 1838 y otra con los Estados Unidos –la "Guerra de 1847"– entre 1846 y 1848. Fue justamente el congreso constituyente federalista que promulgó el *Acta constitutiva y de reformas* de 1847 el que devolvió la fortaleza al Poder Legislativo cerca de la mitad del siglo antepasado y restableció el sistema federal, pese a estarse viviendo el momento más difícil de la guerra con los Estados Unidos, y los integrantes del congreso debieron salir de la capital del país y establecerse en Querétaro, capital provisional de la Nación.[3]

Dentro del propio Poder Legislativo hubo cambios que afectaron su desarrollo, como la supresión de la Cámara de Senadores en 1857; pero al evaluar sus funciones –y tras el triunfo de los liberales una vez finalizado el Segundo Imperio-, la institución senatorial se restableció en 1874.

---

[2] González Oropeza, Manuel y Pedro A. López Saucedo, *Coahuila y Texas, una historia compartida de la Federación mexicana*, pp. 63-139, en *Actas del Congreso Constituyente de Coahuila y Texas de 1824 a 1827. Primera Constitución bilingüe*, González Oropeza, Manuel y De la Teja, Jesús (coords.), 2 vols., México, TEPJF, 2016.

[3] Camacho, César, *CLXX Aniversario del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Restablecimiento del sistema federal en México*, 2 vols., México, Cámara de Diputados, 2017. Véase el volumen 1.

Tampoco debemos pasar por alto los dos episodios que hicieron mella al equilibrio de poderes en México: el primero, en el que Antonio López de Santa Anna se enfrentó con férreos defensores del congreso federal, quienes lograron vencerlo tras la Revolución de Ayutla de 1854, cuyo resultado fue la conformación del Congreso Constituyente que se abocó a la creación de la Constitución de 1857. El segundo que mermó la independencia del Congreso de la Unión, entre 1876 y 1910 durante el mandato del presidente Porfirio Díaz, contra quien estallaría la revolución mexicana el 20 de noviembre de 1910, ya en el siglo XX. Aún así el Poder Legislativo continuó sus funciones, hasta que Victoriano Huerta –quien asumió ilegal e ilegítimamente la titularidad de Ejecutivo tras la muerte de Francisco I. Madero– ordenó, mediante un decreto, la disolución del Congreso de la Unión el 10 de octubre de 1913.

Lo anterior nos muestra algunos ejemplos de los diversos sucesos que padeció nuestro país en el siglo XIX, y pese a que grandes y brillantes legisladores usaron la tribuna para defensa de la Constitución –fuera la de 1824 o 1857– y de sus leyes reglamentarias, los disturbios, levantamientos, asonadas e invasiones, alteraron el desarrollo de la actividad legislativa que trataba de ser la columna vertebral del país. El Poder Ejecutivo era el más afectado, con los pronunciamientos militares en su contra y el desconocimiento de su gobierno y autoridad, mientras que el Judicial se mantenía atento a las instrucciones que los legisladores emitían. De manera adicional, en muchos aspectos, el Poder Judicial continuaba sujeto a leyes de la época colonial, que aún estaban vigentes pues no se habían emitido las nuevas disposiciones legales con base en la constitución federal vigente –sobre todo en las primeras décadas del siglo XIX y en casos muy específicos–.

Para el siglo XX, como consecuencia del movimiento revolucionario, los caudillos comenzaron a adquirir enorme relevancia, y tras la promulgación de la Constitución de 1917, la figura presidencial se erigió como la protagonista de la vida nacional. Pese a la división de poderes refrendada en la Carta Magna, en la realidad el Presidente de la República era la figura política por excelencia, resuelto a lograr la pacificación y echar a andar la economía del país, pues parecía indispensable la presencia de un hombre fuerte que tomara las riendas del país e hiciera frente al caos que seguía imperando en el periodo posrevolucionario. Naturalmente, los poderes Legislativo y Judicial quedaron rezagados, lo mismo que los gobernadores de los estados, ante el fortalecimiento del titular del Ejecutivo federal, quien ante la necesidad de concentrar y disponer de toda la fuerza del Estado, se convirtió, en poco tiempo, en un político omnipotente y, sus decisiones o consignas regularmente mutaron en las leyes que el Congreso aprobaba. Fueron las condiciones históricas por las cuales atravesaba el país las que "impusieron" de manera temporal –mejor dicho, por varias décadas– esta forma de trabajo legislativo. Incluso con la formación de los partidos políticos y sus procesos decisorios verticalistas se afianzó esta dependencia del resto de los poderes.

No obstante, esta situación comenzaría a cambiar, de manera acompasada pero progresiva hacia mediados del siglo XX, cuando las condiciones políticas, económicas, sociales del país, merced al desarrollo estabilizador iniciado a mediados de los años 40, llevaron a una evolución pausada, aunque consistente, del Poder Legislativo.

Es por ello que no será sino hasta mediados del siglo XX, cuando éste comience a hacerse más complejo, con mayores atribuciones; la vida legislativa se encauce y ese poder asuma sus atribuciones y su competencia a plenitud.

Las constituciones federales de 1824 y 1857, así como las centralistas de 1836 y 1843, tuvieron sus singularidades sobre cómo operar y sus ámbitos

El Jefe Máximo. Durante la posrevolución, la política fue inclinándose cada vez más hacia la figura de los caudillos que lograron sobrevivir a la vorágine violenta que devoró a sus principales figuras. Con la desaparición de Álvaro Obregón, el caudillo por antonomasia, se robusteció la figura de Plutarco Elías Calles que representó, a los ojos de sus partidarios, al más indicado para concentrar la hegemonía y los principios revolucionarios. Por esa razón, su mandato y los años posteriores, se caracterizaron por la sumisión al Ejecutivo y la falta contrapesos al presidente hicieron de su mandato una forma de ejercer el poder que se prolongó durante muchos años.

Página siguiente: *Plutarco Elías Calles durante la primera transmisión telefónica con el presidente de Estados Unidos John Calvin Coolidge*, 11 de octubre de 1927. © Bettmann/CORBIS.

de competencia, que resultan muy diferentes a los que a partir de la Constitución de 1917 se establecieron, sin olvidar el periodo posrevolucionario que impuso un rezago de los poderes Legislativo y Judicial con respecto al fortalecimiento del Ejecutivo, por las razones antes señaladas, y con ello, un relajamiento en sus atribuciones y funciones.

Todo ello cambiará en las últimas décadas del siglo XX, con la conformación de un congreso más amplio, integrado por representantes de diversos partidos políticos (diputados de mayoría, de partido, de representación proporcional; senadores de mayoría, de primera minoría, de representación proporcional a partir de una lista nacional), y también por el desarrollo del país en todos los ámbitos, aunado a la inevitable globalización que se extendía por el mundo, mediante la firma de tratados internacionales de comercio, de derechos humanos, de intercambio cultural y científico, etcétera. Por supuesto que todo ello hizo más complejas las funciones del Poder Legislativo y ambas cámaras cobraron creciente protagonismo en la vida pública del país.

Es por ello que me ocupo de referir las funciones y actividades que el Poder Legislativo ha tenido en México a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días.

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, la transición democrática en México no ha sido el resultado de acciones violentas ni rompimientos abruptos, sino de la aparición paulatina de distintos factores, entre otros: la administración de intereses y conflictos políticos dentro del PRI; las demandas de una sociedad diversa y compleja, de grupos de interés y de opositores al régimen; las opiniones de muchos estudiosos del Derecho y la Política; y hasta algunas tendencias mundiales impulsadas por el sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Todo lo anterior, se tradujo en reformas al marco jurídico, de diferente magnitud e importancia.

El orden constitucional surgido del Código Político de 1917 puso fin a la tradición establecida por "casi todos nuestros regímenes reconocidos posteriormente [a la independencia] como constitucionales, [los cuales tuvieron] su origen en el desconocimiento por la violencia de una Constitución anterior".[4] De manera adicional, las medidas que se tomaron para evitar el rompimiento abrupto, permitieron el tránsito hacia un régimen más democrático, sustentado en un sistema electoral y de partidos, con una sociedad plural y políticamente más madura.

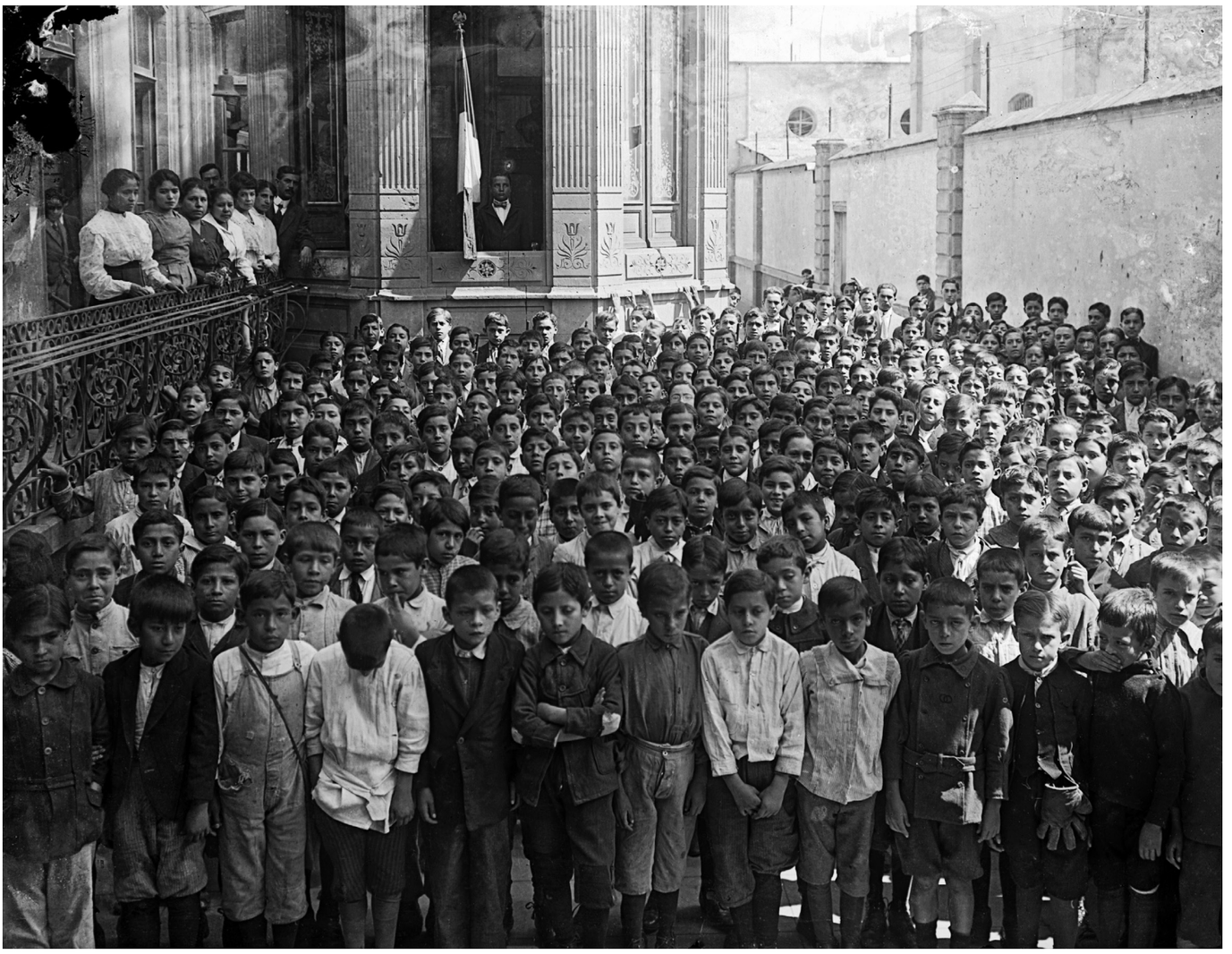
En el presente capítulo me propongo plantear que la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, característica del siglo XIX, no fue resuelta en el siglo XX, como lo fue en los últimos años del anterior, con la sumisión del Legislativo al primero, y que el proceso de concentración del poder en la institución presidencial y de relajamiento del sistema de frenos y contrapesos a partir de la década de los años 30, no se debió a una desproporción de facultades constitucionales favorable al Ejecutivo –a costa de los otros poderes, y de los estados y municipios–, sino que se fincó en una realidad política y social que demandaba un ejercicio singular de la autoridad, para cumplir los propósitos trazados.

Desde mi perspectiva, el fortalecimiento del Ejecutivo a partir de entonces, y el consecuente rezago del Legislativo en el ejercicio de sus funciones, incluida la progresiva dependencia de los estados respecto de la federación, no fue resultado de un triunfo político del primero sobre el segundo, ni del sometimiento de los legisladores o de los gobernadores, sino consecuencia

[4] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, nota 64, pp. 67-68.

Del caudillaje a la institución. El ciclo vital de los hombres no puede garantizar el orden de un país. Por ello, para lograr la construcción de un estado con instituciones sólidas, fue necesario crear aquellas que cohesionaran a las fuerzas sociales y a los grupos militantes de la revolución. Dar a cada uno su lugar; ofrecer las garantías políticas de su permanencia; concretar acuerdos en todos los niveles y que llegaran a todos los ámbitos para dirimir diferencias entre facciones, abonar a la paz nacional, consolidar el gobierno e impulsar todos los mecanismos que pusieran a México en la vía del progreso.

Plutarco Elías Calles rinde protesta como presidente de la República en el Estadio Nacional; lo acompaña Álvaro Obregón, 1 de diciembre de 1924. © 46103 Secretaría de Cultura, INAH-MEX.



Democracia o desarrollo social. Cuando terminó el periodo de las luchas armadas, las huellas de la revolución eran manifiestas. La posrevolución se vio ante la disyuntiva de reforzar la democracia emanada de la Constitución o desarrollar al país económica y socialmente. Ambos retos eran importantes, pero no podían accionarse al mismo tiempo. Los responsables de la vida nacional optaron por construir instituciones sólidas que dieran cauce a los requerimientos de la sociedad mexicana.

Estudiantes y maestros en el patio de una escuela rural durante ceremonia escolar, Ciudad de México, *ca.* 1913-1915. Fotografía Hermanos Casasola. © 1116 Secretaría de Cultura-INAH-Sinafo-FN, México.

de distintos factores (sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera), que dieron lugar a un gran acuerdo político para hacer frente a una grave necesidad histórica que en el inmediato periodo posrevolucionario no había logrado zanjarse

a) la de resolver por la vía pacífica los conflictos entre facciones diversas y constituir gobiernos estables, y
b) la de impulsar el desarrollo social y económico del país, como base para el desarrollo nacional y el desarrollo democrático.

Como apunta David Pantoja

> […] por paradójico que parezca, el abandono del caudillismo y el del gobierno de los hombres fuertes, el establecimiento de las instituciones, la modernización y, en suma, la democratización del país, fueron posibles merced a un intenso proceso de centralización en beneficio de la Federación y en desmedro de las entidades federativas, que acrecentó el poder del Ejecutivo y disminuyó el de los otros poderes, todo ello llevado a cabo, en buena medida, por vía de las reformas constitucionales y legales".[5]

[5] Pantoja Morán, David, *El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica,* Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept. 1998), pp. 248-301, nota 292, p. 250.

La democracia exige como condición indispensable el ejercicio de derechos individuales y sociales, por lo cual es evidente que, ante la ausencia de alguno de éstos, aquélla no tenía manera de hacerse efectiva en un México entonces estancado en el subdesarrollo. Era un país prácticamente devastado por una lucha intestina que había costado más de un millón de vidas, que no contaba con instituciones fuertes ni tenía la infraestructura mínima para generar progreso, en donde la mayor parte de su población se encontraba en el atraso y el subdesarrollo alimentario y educativo, a lo que habría que agregar una delicada inestabilidad política. En ese contexto, era muy difícil que los postulados sociales de la Constitución pudieran concretarse, de forma tal que la solución impulsada, después de la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), fue la de privilegiar el desarrollo institucional y material del país sobre cualquier otra pretensión. En ese afán, el Poder Legislativo iría quedándose a la zaga y, como se verá, los acontecimientos lo llevarían a convertirse, por algún tiempo, en testigo y no en protagonista de la escena política.

2. Desarrollar al país o a la democracia

Una de las exigencias que enfrentaron los gobiernos posrevolucionarios, fue la de resolver, cuanto antes, los problemas nacionales más agudos, conscientes de que la falta o insuficiencia de instrumentos para hacer efectivos los derechos sociales, hacía prácticamente nulo el ejercicio de los derechos políticos.

Aun a sabiendas de que la necesidad de optar por el progreso material o por el desarrollo democrático pudiera ser un falso dilema, pues el impulso de uno no debía comprender la merma del otro, lo cierto es que los actores políticos del México de entonces, sí creyeron que era imperativo escoger entre ambos para la definición de la ruta a seguir, pues a escasos tres lustros de promulgada la Constitución de 1917, quedaba claro que el camino no era el del enfrentamiento de los poderes, sino al de su acción colegiada en aras del cumplimiento de los postulados de la misma, para dar respuesta a las ingentes necesidades sociales de un país caracterizado por la dispersión geográfica de su población, la insuficiencia y el papel secundario de los medios de comunicación, la precariedad de los mecanismos para organizar los procesos electivos, una débil cultura democrática y una extenuada hacienda pública, cuyos escasos contribuyentes no estaban en posibilidad de aportar mayores recursos, entre otros factores. Ante ese escenario, la justicia social primó sobre la democracia, y se decidió que quien debía acometer ese reto fuera el Ejecutivo, por entonces, el ente público más desarrollado y fuerte.

La evolución y consolidación de las instituciones es un proceso lento, y en ese momento histórico, el Ejecutivo seguía siendo el poder mejor organizado, estructurado y consistente en el ejercicio de sus funciones, de entre los que formaban la tríada del poder público federal, el cual conservaba, además, una notable fortaleza frente a los estados, lo que era un legado del control político ejercido desde el centro, muy marcado en las más de tres décadas previas al movimiento de 1910. La institución presidencial, con total independencia de quien la encabezara, continuaba siendo una figura central para la sociedad y la clase política, por más que una revolución armada la hubiese combatido y un nuevo texto constitucional la dotara de facultades acotadas frente a las del Congreso, además de haber dejado un amplio banco de facultades residuales a favor de los estados, al amparo del artículo 124 constitucional.

> Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Es-

Cenizas edificantes. Con la presidencia de Lázaro Cárdenas se avanzó en la creación y consolidación de las instituciones iniciadas por Calles. Tomó de su labor lo más útil y renunció a la tentación de ejercer omnímodamente el poder. El nacionalismo, la política de masas, educación socialista, la reforma agraria y la idea del estado fuerte, regulador de intereses opuestos e impulsor de la industrialización, fueron características que lo distinguieron de los presidentes pretéritos y futuros de México.

El presidente Lázaro Cárdenas con campesinos, ca. 1936. 51902 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX. Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

tados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.[6]

En efecto, aunque limitada en sus facultades constitucionales, la Presidencia estaba consolidada en lo político y en lo social, tanto por su relación con los estados y municipios, como por su posición frente al Legislativo y el Judicial, por lo que puede afirmarse que la concentración paulatina de poder en aquélla, fue un fenómeno que surgió, de manera natural, de la realidad del momento, y que resultó ser el mecanismo idóneo para hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales, que daría pauta para que el desarrollo de la democracia y el ejercicio de los derechos políticos encontraran después un escenario más favorable para su implantación y ensanchamiento.

El referido proceso de concentración del poder, atento al objetivo ya señalado, se dio en dos planos: el vertical y el horizontal. El primero se basó de forma importante en sucesivas reformas al artículo 73 constitucional,[7] que convirtieron en exclusivas de la federación algunas de las más relevantes facultades del poder público, en perjuicio de los estados. En el plano horizontal se tradujo en la ampliación jurídica y fáctica de las funciones del Ejecutivo; esta última por la vía legislativa ordinaria, es decir, la de la emisión de leyes reglamentarias para que éste ejerciera las facultades que la federación se había arrogado. En este proceso jugó un papel fundamental

[6] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, [consultado 16/1/2018]
[7] *Ibidem*.

el partido mayoritario (PNR –1929–, luego PRM –1938– y a partir de 1946, PRI) del que surgiría el mayor número de gobernantes y legisladores, y que sería el principal semillero de la clase política nacional.

El proceso de asunción de facultades a favor de la federación y la asignación de las mismas al Ejecutivo, inició con la materia laboral, en septiembre de 1929 (seguida de la legislación emitida por el Congreso federal, que protegía de manera más eficaz los derechos de la clase trabajadora, respecto de la diversa que habían emitido de manera previa las entidades federativas), y continuó con otras de gran trascendencia en distintas materias: energía eléctrica (enero de 1934); educativa, que además incluyó el control oficial sobre la educación básica y normal (diciembre de 1934); fiscal, quedando a la federación la facultad de definir la participación que correspondería a las entidades federativas en los rendimientos (octubre de 1942); hidrocarburos (noviembre de 1942); y energía nuclear (febrero de 1975). Estos cambios legislativos devinieron en el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo, lo cual tuvo un gran impacto en la configuración del Estado mexicano moderno (tema de especial atención de la presente obra y que abordo más adelante); mucho mayor que el derivado de su relación con el Judicial, porque este último, con funciones legalmente bien tasadas y más limitadas que las actuales, incidía poco en la vida pública.

Con facultades y recursos ejercidos fundamentalmente por la Federación, y en específico por el Ejecutivo, se impulsó el desarrollo material de un país que, como señalé antes, se encontraba, en todos los sentidos, en un franco subdesarrollo. Para ilustrar el tamaño de la tarea que acometieron los gobiernos de esa época, considérese que en 1930, México tenía una población de 16.6 millones de habitantes y que para 1970 casi se triplicó.[8] El crecimiento poblacional y el incremento de la esperanza de vida, son indicadores de la mejoría en los niveles de bienestar de la sociedad, lo que pone de relieve la magnitud de los logros de esos gobiernos; sin olvidar, por supuesto, el impulso que el desarrollo estabilizador de los años 40 dio a la agricultura, ganadería e industria del país por varios sexenios.

3. Concentración del poder para el desarrollo nacional

En el mensaje que el todavía Presidente Calles dirigió a la Nación en su último informe de gobierno, en 1928, convocaba a "orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de 'país de un hombre' a la de 'nación de instituciones y de leyes'",[9] expresión sintética de lo que habría de definir el fin del caudillismo y el inicio del fortalecimiento institucional, notas del nuevo modelo político de país.

Resuelta la crisis por la sucesión presidencial en 1928 y creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929,[10] la disputa por acceder a cargos públicos comenzó a trasladarse del terreno de las armas a la arena política, por lo cual los grupos vinculados a los caudillos revolucionarios en distintas regiones, se fueron incorporando de manera paulatina a la vida institucional.

Revolución institucionalizada. El partido creado desde el poder en 1929, experimentó dos transformaciones fundamentales, en 1938 y 1946, con las cuales lograría conciliar diferendos, equilibrar fuerzas, tener presencia efectiva a nivel nacional y convertirse en el partido hegemónico del siglo XX.

Arriba: *Las tres bandas verticales de color verde, blanco y rojo y sobre ellas las letras del PNR fueron el símbolo del partido; logo oficial del Partido Nacional Revolucionario*. Centro: *Logotipo oficial del Partido de la Revolución Mexicana*. Abajo: *Primer logotipo oficial del Partido Revolucionario Institucional.*

[8] Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)", en http*://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf*, [consultado 2/6/2012].

[9] *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXXIII, Año I, Periodo Ordinario, Tomo I, Diario núm. 6, 1º de septiembre de 1928, en *http://cronica.diputados.gob.mx/*, [consultado 5/26/2012].

[10] El PNR surgió como una confederación de partidos, sin la participación de las organizaciones obreras y campesinas de la época.

Lindes necesarios. Conforme la presidencia se consolidaba como máxima autoridad política, a finales de 1930 –con la transformación del PNR en PRM– el presidente encontró su lugar: el de la figura del líder del partido sin el cual, desde luego, no se podía garantizar la estabilidad de la política nacional. La fuerza del partido, con el Ejecutivo detrás, era tan necesaria como justificada; esto abonó al presidencialismo vertical y omnipotente.

Lázaro Cárdenas recibe a Plutarco Elías Calles a su llegada de Los Ángeles, California, Ciudad de México, 1935. AGN. México.

Un factor que resultó clave en este proceso fue la prohibición, en 1933, de la reelección inmediata de legisladores federales, extendida después a cargos estatales y municipales, lo cual creó las condiciones adecuadas para que los dirigentes políticos de los partidos locales se vincularan en forma definitiva a dicho partido.

La expulsión de Calles del país y la desarticulación de sus estructuras de apoyo, cambiaron la mecánica del poder, de forma tal que el Presidente Lázaro Cárdenas, "con los hilos del poder controlados, pues el liderazgo nacional no se hallaba ya disociado entre un presidente y un "jefe máximo" que dominara el aparato partidista, dio inicio [a] un vasto programa de intervención del gobierno en la vida económica",[11] mediante un vigoroso reparto agrario y políticas de apoyo al campo, a los trabajadores y a la educación, que propiciaron las condiciones para que el Ejecutivo sumara, de manera progresiva, más facultades durante las siguientes décadas, mediante sucesivas reformas constitucionales y legales.[12]

A partir de 1934, año de inicio del primer gobierno surgido del que se convertiría en partido hegemónico, la transmisión pacífica del poder no vol-

[11] Pantoja Morán, David, *El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica*, Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept. 1998), pp. 248-301, p. 283, en *http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/MIS6M1476EDFCU6XD1U8YBBXH3LLYC.pdf*, [consultado 19/5/2012].

[12] Véase este tema en el capítulo 2, en el inciso respectivo.

vió a representar un problema: cada Presidente y cada legislatura concluyeron el periodo para el que fueron electos, y puede afirmarse que las medidas instituidas desde entonces se conjugaron en una plausible fórmula que consiguió promover el desarrollo nacional y crear las condiciones materiales para dar un impulso, así fuese precario, al desarrollo democrático y, aunque en pequeña escala, a la equidad de género y a los derechos humanos, pues durante su gobierno se presentó una iniciativa para conceder el voto a la mujer, aunque no prosperó, además de impulsarse la educación de manera sorprendente.

Integradas al PNR las principales fuerzas políticas del país, en 1938 fue organizado en sectores (obrero, agrario y militar) y cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Las más numerosas agrupaciones de obreros y campesinos, beneficiadas por las políticas de Cárdenas, se asimilaron a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente, mismas que, a partir de entonces, se erigieron en las centrales más fuertes de sus sectores obrero y agrario. "La clase media no contó en un principio con un tipo de organización similar a la de obreros y campesinos [pero] los cuadros del partido estaban formados por esta clase, que aún era relativamente pequeña, y por ello no se sintió la necesidad de darle una estructura específica".[13] Por otra parte, con el reconocimiento de las organizaciones empresariales en la Ley Federal del Trabajo, afirma Lorenzo Meyer,[14] se establecieron los "canales formales de comunicación" del Estado con aquéllas.

El nuevo partido y sus sectores habían desligado el proceso político del factor territorial y, con ello, evitado la influencia regional en la toma de las decisiones de esa naturaleza, de suerte que los grupos locales tenían que "arreglarse" con los dirigentes nacionales de su sector para encauzar sus demandas y definir su representación en los órganos del poder público, circunstancia que abonaría también a la concentración del poder. Este modelo, a pesar de su tendencia aglutinadora, o quizá gracias a ella, daría respuesta a las aspiraciones de los grupos sociales más representativos y abonaría al propósito de impulsar el desarrollo nacional, pues los conflictos políticos dejaron de resolverse entre caudillos y fuerzas domésticas, que solían actuar de manera autónoma.

Por militar en la misma organización política, los líderes llevaban sus diferendos al ámbito partidista, sin tener que recurrir a la violencia; ahora lo hacían al interior de los sectores y organizaciones agrupados en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y los resolvían con el concurso de sus "iguales", de forma tal que este partido se fue convirtiendo en un órgano de conciliación e impulso de los intereses nacionales mayoritarios, que habían sido consignados en los artículos 3º., 27 y 123 de la Constitución y, junto con el gobierno, tomó "un papel activo en promover el desarrollo económico, pero sin impedir el desarrollo de una clase empresarial nacional fuerte, aunque respetando los legítimos derechos del trabajador".[15] En opinión de Lorenzo Meyer, "el cuadro se completaba con la referencia sistemática a un enemigo no identificado, pero cuya presencia era empleada para justificar esas metas contradictorias […] La 'oposición controlada' era bienvenida y necesaria".[16]

---

[13] Meyer Cosío, Lorenzo, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)", pp. 453-476, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 17, no. 4 (68), abril-junio, 1977, p. 468.
[14] *Íbidem.*
[15] *Ídem.*, nota 293, p. 1197.
[16] *Ídem.*

Lindes necesarios. Conforme la presidencia se consolidaba como máxima autoridad política, a finales de 1930 –con la transformación del PNR a PRM– el presidente encontró su límite: el de la figura del líder del partido sin el cual, desde luego, no se podía garantizar la estabilidad de la política nacional. La fuerza del partido, con el Ejecutivo detrás, era tan necesaria como justificada; esto abonó al presidencialismo vertical y omnipotente.

Toma de protesta de Manuel Ávila Camacho como candidato presidencial perrenista, ante Heriberto Jara, presidente del PRM, durante la Convención Nacional del Partido en Bellas Artes, Ciudad de México, 2 de noviembre de 1939. AGN, México.

Fue de esta manera en que "la fuerza de la presidencia se expandió hasta encontrar sus límites y éstos empezaron a delinearse en 1938 y eran ya muy claros en 1940".[17] En efecto, "a partir de Cárdenas, el régimen había cambiado de naturaleza [pues, además de la calidad de] "jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública, suprema autoridad agraria y árbitro de los conflictos entre el capital y el trabajo, habría que añadir ahora la de líder del partido hegemónico".[18]

Una de las reacciones a la política proagrarista y obrerista del gobierno, fue el surgimiento, en 1939, del Partido Acción Nacional (PAN), de tendencias conservadoras y "defensor de los intereses creados y apoyado en la doctrina social de la iglesia",[19] sin embargo

> […] la acción del partido en realidad no se dirigió tanto a hacerse del poder como a lograr la formación paulatina de una opinión pública capaz de minar la legitimidad del PRI. Pero debido a que el PAN atacó desde posiciones de derecha, no pudo atacar a fondo las mayores inconsistencias del PRI, ya que éste último funcionó dentro de un marco ideológico más bien afín a postulados de izquierda y que dieron por descontadas las posiciones doctrinales conservadoras del PAN.[20]

[17] *Ídem.*, nota 307, p. 473.
[18] Pantoja, *op. cit.*, p. 284.
[19] Meyer Lorenzo, "El primer tramo del camino", *Historia General de México*, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, p. 1329.
[20] *Ibidem.*

Campesinos en un acto de apoyo a Manuel Ávila Camacho frente al Comité Central del PRM, Ciudad de México, 11 de julio de 1940. AGN, Ciudad de México.

En el contexto de las iniciales manifestaciones de la lucha por el poder, y producto, básicamente, del movimiento social por la oposición almazanista[21] contra la elección presidencial de 1940, en enero de 1946 se emitió la Ley Electoral Federal (LEF) que cerró aún más el cerco para el acceso a responsabilidades públicas, en tanto que

a) creó la Comisión Federal de Vigilancia, responsable de la operación del proceso electoral, si bien dependiente del Ejecutivo federal;
b) transfirió al Consejo del Padrón Electoral todas las facultades que tenían las autoridades locales en la materia, federalizando así el empadronamiento; y
c) se establecieron requisitos para el registro de partidos nacionales, con el fin de eliminar los movimientos políticos que aparecían con cada elección, de suerte que, a partir de entonces, quedó establecido que solamente los partidos formalmente constituidos podrían registrar candidatos.

Considerando que la concentración del poder había servido al propósito de lograr la transmisión pacífica del mismo e impulsar el desarrollo nacional, "no deja de ser revelador que sea por medio de la centralización del proceso electoral que [también] se empiece a construir el proceso democrático",[22]

[21] El general Juan Andrew Almazán fue postulado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN), apoyado por clases medias y por el recién creado Partido Acción Nacional (PAN), además del Partido Laborista Mexicano. Las protestas poselectorales fueron finalmente controladas y Almazán declaró su retiro de la política, antes de la toma de posesión de Manuel Ávila Camacho. Algunas fuentes lo registran como Juan Andreu Almazán.
[22] Pantoja, *op. cit.*, p. 284.

Unidad en la adversidad. La presidencia de Ávila Camacho, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, dio oportunidad al sistema de probar sus fuerzas y atender sus flaquezas. Una de ellas era la ruptura entre los miembros prominentes del partido que habían detentado el poder y amenazaban constantemente la estabilidad. Es por ello que el presidente de México instrumentó, en la medida de lo posible, la conciliación entre actores y, por otro lado, el reconocimiento del presidente en turno como factor de unidad nacional.

El presidente Manuel Ávila Camacho acompañado por los expresidentes Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas, Emilio Portes Gil y Adolfo de la Huerta en un acto público de unidad nacional, septiembre de 1942. Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torre Blanca.

y que haya sido precisamente con la inclusión inicial de mecanismos horizontales de control del poder,[23] muchos de ellos intrapartidarios, que el propio régimen se autolimitaba. De acuerdo con Octavio Rodríguez Araujo, con esta ley se inicia la primera etapa de conformación de un sistema de partidos; se trata de "un hito en la evolución el sistema electoral […] de la introducción de toda una nueva estrategia. La democracia político-electoral

[23] *Vid. infra* el capítulo 4, numeral 2, inciso o) *Otros mecanismos de control político*.

Mitin en apoyo al candidato Ezequiel Padilla, propuesto por el Partido Democrático Mexicano y el Partido Acción Nacional, 1946. AGN, Ciudad de México.

Oposición, bienvenida pero controlada. Con el antecedente de la protesta de Juan Andreu Almazán en 1940 contra los resultados de las elecciones y que puso en peligro la estabilidad social y política del país, en 1946 se emitió la Ley Electoral Federal. Consecuencia de ello fue la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en el Partido de la Revolucionario Institucional, pero también el inicio de un sistema de partidos que daría lugar a otros institutos políticos como el Partido Acción Nacional o el Partido Democrático Mexicano, organizaciones que postularían al intelectual Ezequiel Padilla en aquel año. Con la victoria de Miguel Alemán Valdés, se constató que la revolución había alcanzado una fase donde la participación de los militares pasó a un segundo plano. Arribó una nueva generación que no participó en la lucha armada, pero abrevó de sus principios, por lo que sus integrantes fueron llamados "cachorros de la revolución". Con estas bases sólidas, se encargaron del proceso de institucionalización dirigido por universitarios y profesionistas.

contra la democracia sindical y las organizaciones campesinas; es decir, un nuevo intento de desviación del enfrentamiento de clases directo, hacia la lucha electoral".[24]

Días después de emitida la Ley Electoral Federal, el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), integrado por tres sectores:

[24] Rodríguez Araujo, Octavio, *cit. pos.*, Barquín, Manuel, *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, San José, Costa Rica, CAPEL, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987, (Cuadernos de CAPEL No. 22), p. 18.

Todo o nada. El sistema de partido hegemónico logró encauzar la mayoría de las fuerzas, asegurando con ello la participación democrática de los actores que conformaban la sociedad mexicana de mediados del siglo XX. Así los obreros tenían su lugar en la CTM, los campesinos en la CNC y las clases populares en la CNOP, lo que resolvió la contradicción entre la multiplicación de factores de poder y el ofrecimiento de oportunidades para todos ellos. De este modo, si deseaban participar en la vida pública debían ceñirse a este sistema.

Manifestación en apoyo a Miguel Alemán rumbo a la presidencia de la República, Ciudad de México, 1946. AGN, México.

el obrero, el agrario y el popular, este último representado por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), conformada básicamente con quienes no pertenecían a los otros dos sectores, además de dársele cabida a los militares inactivos, puesto que los activos, por Decreto presidencial,[25] estaban impedidos de participar en política. La subordinación del ejército al poder civil sería otra nota característica del sistema político mexicano a partir de entonces, situación atípica en el contexto latinoamericano de la época.

Para Ignacio Marván, el sistema de partido hegemónico, que lo era, merced al poder que el gobierno tenía para controlar el acceso a los cargos

[25] Decreto del Presidente Manuel Ávila Camacho, del 3 de diciembre de 1945.

Adolfo Ruiz Cortines, Miguel Alemán Valdés y Manuel Ramírez Vázquez en Palacio Nacional, ca. 1952. Fototeca Pedro Ramírez Vázquez

de elección popular, había sentado ya las bases político-institucionales del sistema presidencial mexicano, el cual, ante la necesidad de mantener la estabilidad económica y social, optó por rigidizar aún más el sistema político; una rigidez que, si bien controlaba los elementos de crisis, no los eliminaba del todo. Para este analista, la contradicción existente entre la multiplicación de factores de poder y la búsqueda de unanimidad como único recurso de la legitimidad, conduciría de manera irremediable a una crisis del sistema político, aunado al agotamiento del esquema de crecimiento económico, con sus sucesivas crisis y sus repercusiones sobre la eficacia que el sistema ya no lograba del todo.[26]

En opinión de María Amparo Casar, el modelo de ejercicio del poder que caracterizó al Ejecutivo mexicano surgido de un partido tan fuerte, condujo a un reblandecimiento del principio de división de poderes, tanto horizontal como vertical, mediante diversos arreglos institucionales que fueron perfilando una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder, de manera que el poder omnímodo del presidente, en este modelo *sui generis* mexicano, se consolidó cuando el Ejecutivo logró anular o neutralizar los mecanismos constitucionales que habían sido ideados para establecer un efectivo control del poder. A pesar de este diseño constitucional, el desequilibrio en el ejercicio del mismo traería como resultado un desajuste democrático, expresado en el desequilibrio del poder, que se inclinaba a favor del Ejecutivo, a tal grado que la acción autónoma del Congreso quedó en realidad anulada.[27]

Todos adentro. Quizá el sistema de partido fuerte puede dar la percepción errónea de que los límites y principios de división entre los poderes se anuló con el Ejecutivo en la década de 1940. Sin embargo, la dinámica de equilibrio no se hallaba precisamente entre los poderes constituidos, sino al interior del partido que incorporó paulatinamente a sus mecanismos de consenso al Legislativo. De este modo, las propuestas del primero se discutían al interior del partido y luego se aprobaban, si era el caso, con sus representantes en el Congreso, con lo que se aseguraba la vida democrática del país, muy lejana a un ejercicio absolutista del poder.

[26] Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?, Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997, pp. 25-27, paráfrasis.

[27] Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: El caso de México",

Unidad en la diversidad. El partido predominante en México tuvo mecanismos con los que orientó las aspiraciones de un gran número de grupos sociales, aunque todo debía converger en la figura del Presidente de la República. Esto le otorgaba una legitimidad sin precedente, capaz de casi todo, con los límites temporales que indicaba su mandato y el deber de entregar la estafeta a un correligionario. En eso radicó el pragmatismo que permitió la toma de decisiones trascendentales en los momentos más desafiantes.

I Asamble Nacional Extraordinaria del PRI, en el estadio de la Ciudad de los Deportes, Ciudad de México, 1 de noviembre de 1957. AGN, México.

No coincido del todo con este enfoque, pues, en mi concepto, el propósito de hacer efectivos los frenos y contrapesos sí se consiguió, aunque, en principio, no necesariamente entre los poderes constituidos, sino al interior del partido mayoritario, sin menoscabo de otros mecanismos de control que más tarde y de manera lenta fueron incorporándose. En efecto, los debates –intensos y efervescentes–, y la búsqueda de consensos entre los diversos grupos de interés se llevaban a cabo de forma interna: cada iniciativa que el Ejecutivo enviaba al Legislativo y éste aprobaba, había sido ya discutida y consensuada con los sectores y organizaciones de su partido, quienes la trasladaban a sus representantes en el Congreso para su análisis, discusión y eventual aprobación. Vale aclarar que la candidatura de estos últimos para competir por un escaño o curul en la contienda electoral, también había sido producto de las negociaciones entre quienes integraban el partido, donde la opinión del titular del Ejecutivo, debe decirse, tenía un peso enorme, aunque no absoluto. Así, los legisladores no sólo debían al Presidente de la República la posibilidad de acceder a un asiento camaral, sino a su sector u organización, de manera que el trabajo legislativo era producto de un ejercicio coordinado y equilibrado entre diferentes actores, si bien la cabeza visible era la del Presidente.

Este modelo, que también fue replicado en las entidades federativas, mostró su eficacia durante algunos años y permitió la toma de las decisiones, en el momento histórico oportuno, para impulsar el desarrollo social y económico del país; sin embargo, a la larga, dio como resultado –como lo he señalado– un fortalecimiento del Ejecutivo, de tal envergadura, que trajo consigo un limita-

Política y Gobierno, CIDE, México, Vol. VI, núm. 1, Primer semestre de 1999, pp. 83-128, p.118, en *http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VI_N1_1999/Casar.pdf*, [consultado 2/2/2011].

do desarrollo del Legislativo. Esto habría de derivar, a la larga, en una especie de dualidad de legitimidad en el ejercicio que de ambos poderes –el Legislativo y el Ejecutivo– haría el Presidente, y finalmente en un acompasado desarrollo democrático del país. No le falta razón a Diego Valadés cuando afirma que esta última fase histórica en la formación del sistema presidencial mexicano –que él denomina "caudillismo constitucional"– "es un oxímoron, porque yuxtapone una realidad fáctica y una realidad normativa excluyentes [donde] la contradicción no está en las palabras, sino en la experiencia misma".[28]

María Amparo Casar[29] señala que el Congreso dejó de cumplir con su función constitucional y renunció a sus facultades a favor del Ejecutivo, y encuentra como las causas que subyacen a ello: a) que el Presidente de la República tuviera la capacidad de asegurar el apoyo de grandes contingentes de legisladores, y b) que el interés de éstos se centrara en actuar como un aliado o agente permanente del primero y no como un contrapeso. Contando con la lealtad de los legisladores mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacían que su interés residiera en satisfacer los del Ejecutivo, afirma la autora, éste conservaba su influencia sobre la representación. Quedaban así establecidas las condiciones para que el Congreso renunciara a ejercer a plenitud algunas de sus funciones, en especial la de vigilarlo. En cierto sentido, no habría sido el Ejecutivo el usurpador de las facultades y funciones del Legislativo, sino que la renuncia tácita de éste último a ejercerlas fue lo que condujo a su pausada evolución frente a aquél.

En este contexto, me parecen exageradas las posturas que afirman que el titular del Ejecutivo encabezaba un gobierno absolutista, al cual estaban dócilmente sometidos los miembros de su partido. No se trataba, como afirman algunos, de una dictadura disfrazada, pues si así hubiese sido, resultaría difícil de explicar qué fue lo que evitó "que este sistema se convirtiera en una dictadura personal [y qué fue lo que propició] los altos niveles de legitimidad de que ha gozado".[30] Me parecen plausibles las hipótesis que plantea David Pantoja sobre el particular: a) el que la no reelección presidencial hubiera sido no sólo norma positiva, sino además observada rigurosamente, pues por extendido que fuese el poder presidencial, tenía un límite en el tiempo, y una vez en el control de los hilos del poder, no permitía interferencias de sus antecesores;[31] b) que el partido gobernante hubiese sido capaz de integrar de manera sólida y eficaz a los grupos sociales antes desarticulados, y darle cauce adecuado a sus intereses y demandas

> […] y sobre todo de encuadrarlos políticamente para orientar su voto en el sentido que el partido deseaba […] Ha sido la articulación de un partido que organiza, encuadra, orienta a grandes conglomerados sociales con una institución: la presidencial, capaz de dispensar y atribuir bienes, lo que creó ese alto nivel de legitimidad de que ha gozado el régimen. En otras palabras, ha sido legítimo por eficaz.[32]

a) *Reversión de la tendencia concentradora*

Durante sus primeros 40 años, el régimen no había tenido verdaderos adversarios y si bien en las sucesiones presidenciales de 1946 y de 1952 enfrentaron oposición, ésta fue transitoria. Al final, los desertores volvieron a las

[28] Valadés, Diego, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", *Serie Reflexiones sobre Derecho Electoral 3*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, 1ª ed., p. 14.
[29] Casar, *op. cit.,* p. 93, paráfrasis.
[30] Pantoja, *op. cit.*, p. 289.
[31] *Ibidem,* paráfrasis.
[32] *Ídem.*

Carlos Madrazo, presidente del PRI, pronuncia un discurso. Le acompaña Fidel Velázquez, Lauro Ortega, Javier Rojo Gómez, Reynaldo Guzmán Orozco y otros integrantes del partido, Ciudad de México, 10 de junio de 1966. AGN, México.

Disidencia desafortunada. La formidable fortaleza interna del partido no garantizaba la homogeneidad de posiciones de sus militantes. En el pasado más inmediato, rondaba entre ellos una frase de Fidel Velázquez: "El que se mueve, no sale en la foto". Aquel que optaba por un camino distinto al consensuado en el partido difícilmente lograba sus pretensiones La nitidez en la imagen política estaba mediada por el irrestricto apego a su pragmatismo

filas del partido, aunado al hecho de que las otras fuerzas políticas no conseguían superar su condición marginal. Algunas expresiones de inconformidad surgidas de la lucha en el poder, si bien alcanzaron notoriedad, tampoco superaron el momento coyuntural. Es el caso de Carlos A. Madrazo y sus correligionarios Sacramento Joffre y Pedro Téllez Vargas en 1944, quienes habían expresado de forma abierta su apoyo a Javier Rojo Gómez para que fuera el candidato del PRI a la Presidencia de la República, oponiéndose a la de Miguel Alemán Valdés. En diciembre de ese año, los tres fueron acusados de medrar con tarjetas para la contratación de braceros y la Procuraduría General de la República (PGR) solicitó su desafuero ante la Cámara de Diputados. Antes de que el pleno votara el dictamen que autorizaba el retiro del fuero constitucional de los tres legisladores, Madrazo pidió licencia para afrontar el proceso penal; permaneció en la cárcel durante nueve meses y en octubre del año siguiente fue puesto en libertad, después de que la candidatura de Alemán ya se había definido. Madrazo vivió el ostracismo político durante algunos años, hasta su retorno, tiempo después, como candidato a la gubernatura de Tabasco.

Puede decirse que la "época dorada" del sistema político mexicano arribaba a su fin en la década de los 70. El país se había modernizado y varios analistas afirmaban la posibilidad de democratización del sistema; "los avances económicos y sociales habían generado una sociedad con mayores oportunidades educativas y de salud, mejor informada, con una clase media más extendida y dispuesta a la participación política",[33] una de cuyas manifesta-

[33] *Ídem.*, p. 290.

Una militancia activa. Aun cuando solía haber opiniones divergentes entre los militantes, los dirigentes del partido gobernante supieron dar un cauce a las demandas del país. Anteponer al país por encima de las diferencias internas, fue una opción que todos convinieron favorable. La organización hegemónica demostró que la unidad en la diversidad era la forma más apropiada para superar los retos nacionales.

Rinden protesta como candidatos para diputados de la XLIX Legislatura, miembros del PRI entre quienes se encuentran Arturo González Cosío, Joaquín Gamboa Pascoe, Rodolfo Echeverría Ruiz, Luis del Toro Calero y Eduardo José Molina Castillo; en la explanada de la sede nacional del partido, Ciudad de México, 23 de febrero de 1973. AGN, México.

ciones fue palpable en el incremento de las inconformidades de los partidos opositores al régimen, que echarían mano de los mecanismos de control del poder que, aunque elementales, servían para encauzar esas reacciones. Ello conduciría, más adelante, a la transformación radical del sistema electoral, que promovería la pluralización progresiva del Congreso, como reacción

> […] al proceso de cambio en la vida política, al adecuar las formas políticas de acción, representación y gobierno a la incontenible transformación plural de la sociedad [abriendo así un] cauce suficientemente amplio para darle salida tanto a las contradicciones políticas propias de la diversidad, como a las provocadas por la magnitud de la crisis económica que estallaría en los años subsecuentes.[34]

La respuesta que dio el grupo gobernante a las diversas manifestaciones de oposición al régimen, fue la canalización institucional de las demandas sociales, y puede afirmarse que la gran fortaleza política condensada en el titular del Ejecutivo, permitió superar el trance con éxito.

Las manifestaciones estudiantiles ocurridas en México durante 1968 y 1971, y los sucesos desencadenados a partir de entonces, eran el reflejo del desgaste de su sistema político,[35] y los casos de inconformidades al interior

[34] *Ídem.*, p. 292.

[35] A nivel internacional, también se presentaron conflictos sociales que repercutieron en cuestiones ideológicas y políticas, como la "Primavera de Praga", movimiento iniciado en enero de 1968, el cual buscaba legalizar a los partidos políticos y sindicatos, promoviendo la libertad de prensa, de expresión, el derecho a huelga, etc., lo que chocaba con las ideas totalitarias que el régimen soviético había impuesto a ese país; acabó en agosto de 1968, cuando las tropas de la URSS y del Pacto de Varsovia

La corriente democrática. A finales de los 80, la vida interna del PRI parecía demasiado estrecha para algunos de sus militantes. Una facción priísta que se denominó "Democrática", al tiempo que no deseaba separarse de él, criticó las posiciones fundamentales del partido. Con esta acción se cuestionó el mecanismo de selección, se promovieron candidaturas fuera de las posiciones tradicionales del instituto, lo que desembocó en su salida del partido. Eso dio lugar, primero, a un Frente Democrático Nacional y luego al Partido de la Revolución Democrática.

Porfirio Muñoz Ledo junto con Marco Racón Córdoba "Superbarrio" flanquean a Cuauhtémoc Cárdenas en una marcha, 1990. Procesofoto, Ciudad de México.

del régimen se presentaban cada vez con mayor frecuencia, como el de Armando Labra Manjarrez quien, siendo diputado del PRI a la L legislatura y Presidente del Colegio Nacional de Economistas, expresó abiertamente su oposición a la política económica propuesta por el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, votando inclusive en contra de algunas iniciativas impulsadas por su propio partido. Poco después surgió la llamada "Corriente Democrática" que en 1987 exigió la democratización interna de este instituto político y manifestó su oposición abierta al modelo económico que impulsaba el gobierno federal. Los impulsores de esta corriente crítica abandonaron las filas del PRI y, con el concurso de diversos partidos políticos, participaron en las elecciones de 1988 en el llamado Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la Presidencia de la República.[36] En un escenario

invadieron Checoslovaquia y pusieron fin al proceso de apertura política. A nivel internacional las reacciones fueron en apoyo al país invadido y varias naciones propusieron en la ONU una resolución que condenara la intervención. Pero también durante los meses de mayo y junio de 1968 se presentaron diversas protestas en Francia, particularmente en París, iniciadas por grupos estudiantiles de izquierda contrarios a la sociedad de consumo, a los que se sumaron grupos de obreros industriales, los sindicatos y el Partido Comunista Francés, lo que llevó a la mayor huelga en la historia de Francia, con más de nueve millones de trabajadores. El Gobierno francés temiendo una insurrección de carácter revolucionario, anunció la celebración de elecciones anticipadas. El caso francés influyó para que en otras naciones también se presentaran diversas protestas encabezadas por jóvenes politizados, como en la entonces denominada República Federal Alemana, Suiza, España, Argentina, Uruguay, Estados Unidos e Italia, y por supuesto, México.

[36] Integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y otras agrupaciones menores como el Partido Social Demócrata y algunos grupos escindidos del Partido Socialista Unificado de México.

electoral muy competido los resultados favorecieron al candidato del PRI, lo que trajo consigo algunas protestas sociales que también se expresaron en la LIV legislatura de la Cámara de Diputados; dicha instancia legislativa responsable de calificar la elección presidencial. De este movimiento surgiría el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aglutinó a líderes y grupos de la izquierda mexicana.

Como reacción a las expresiones sociales y políticas que lo demandaban, la curva de concentración del poder comenzó a cambiar de rumbo, y se aceleró el proceso de reversión que permitiría la revitalización de los otros dos poderes, especialmente el Legislativo, y aunque limitó algunas de las atribuciones del Ejecutivo, no hizo gran mella en él. Las primeras reformas tendentes a ese propósito, aunque orientadas en un primer momento por el Ejecutivo mediante el ejercicio de su facultad de iniciativa, fueron clave para comenzar a acotar el omnímodo poder de este último.

En otro orden de ideas, una reforma constitucional llevada a cabo en 1977, contemporánea de la que introdujo la representación proporcional a la Cámara de Diputados y ensanchó el pluralismo en el Congreso, como se verá más adelante, otorgó al Senado la facultad de "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal", que en sus orígenes se limitaba sólo a "aprobar los tratados y convenciones diplomáticas"; y otra en diciembre de 1994 trasladó a dicho órgano camaral la facultad de ratificar la designación del Procurador General de la República, quien, según el texto original del artículo 89, era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. En ese mismo año, la nominación de los ministros de la Suprema Corte, antes, producto de una elección a cargo del Congreso de la Unión, erigido en colegio electoral, se transformó en una atribución compartida por el titular del Ejecutivo y el Senado, correspondiendo al primero proponer candidatos por terna y al segundo su designación,

> Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.[37]

Esta fase de cambio pausado hacia la transformación de las estructuras de poder estuvo acompañada, además, por las reformas en materia electoral que, como se verá en breve, permitieron el acceso de mayores contingentes de legisladores de diferente signo partidista a las cámaras del Congreso, así como el traslado definitivo de la función organizadora y calificadora de las elecciones a instancias especializadas, independientes del Ejecutivo. En el caso de las entidades federativas, la referida reversión inició en 1974 con la transformación de los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en estados, y continuó con la reforma política del Distrito Federal (DF) en 1996, la cual dio lugar a la creación de sus órganos de gobierno y representación, algunos de cuyos integrantes serían electos por el voto popular. Todo ello

[37] Artículo en su versión original de 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf*, [consultado 16/1/2018].

significó una disminución de las casi ilimitadas facultades de la institución presidencial, aunque no su notable debilitamiento.

Las medidas que habían sido introducidas poco a poco hasta mediados de los años 90, si bien no acusaban aún plena eficacia, sí evidenciaban un ejercicio más moderado de la Presidencia de la República, sin dejar de reconocer que el proceso no resultaba sencillo, pues durante el largo periodo de concentración del poder se habían generado algunas desviaciones, como "la ausencia de mecanismos de control, vigilancia y fiscalización del manejo de los recursos económicos y financieros de carácter público, [que redundó] en la impunidad de notorios y numerosos casos de corrupción y malos manejos",[38] situación a la que, sin embargo, también se fue haciendo frente de manera paulatina.[39]

No obstante el verticalismo y la indiscutible fuerza del poder presidencial, evidenciados de las más diversas formas, se tuvo la convicción de que debía haber matices en ese ejercicio. De esta forma, "con pragmatismo, la institución presidencial y las federalistas, a la manera de fuelle, se han expandido o contraído, según las necesidades",[40] dando paso al surgimiento y consolidación progresiva de distintos mecanismos de equilibrio del poder, horizontales y verticales, tanto autoimpuestos como provenientes de la actividad ciudadana, en los diversos contextos en que éstos pueden presentarse: desde la lucha por el poder, contra el poder y en el poder.

4. Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del congreso

Con la reforma de 1951 a la Ley Electoral Federal (LEF), se reestructuró el órgano de vigilancia y el Consejo del Padrón Electoral fue transformado en Registro Nacional de Electores, pero los efectos de la misma fueron insuficientes para hacerle frente al proceso electoral de 1952 –en el que participaron tres partidos, además del Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, merced a cuyos resultados tuvieron lugar diversas manifestaciones de protesta de los candidatos perdedores, entre ellos el del Partido Acción Nacional (PAN). Este partido consolidaría su posición de opositor a partir de entonces, al ganar de forma consistente elecciones municipales y algunos asientos en la Cámara de Diputados, además de mantener una sistemática oposición al régimen, señal de la existencia de mecanismos embrionarios de control, ubicados en el contexto de la lucha por el poder.

Para la administración de Adolfo Ruiz Cortines, electo Presidente en 1952, resultaba urgente "facilitar la consolidación, constitución y fortalecimiento de auténticos partidos políticos, que [sustituyeran] a los efímeros grupos personalistas [surgidos] en vísperas de los comicios; esforzarse por perfeccionar constantemente el sistema electoral, y salvaguardar la libertad del sufragio",[41] de manera que la reforma a la citada Ley electoral en 1954 elevó el número mínimo de afiliados requeridos para el registro de nuevos partidos, que se sumó a la que, un año antes, había reconocido la igualdad de derechos políticos de las mujeres.

---

[38] Pantoja, *op. cit.*, p. 293.

[39] Véase la creación del órgano de fiscalización superior de la federación en julio de 1999, y emisión de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en diciembre de 2008, entre otros instrumentos.

[40] Pantoja, *op. cit.*, p. 250.

[41] Discurso de toma de protesta de Adolfo Ruiz Cortines como Presidente de la República, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XLII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 34, 1º de diciembre de 1952, en *http://cronica.diputados.gob.mx/*, [consultado 6/6/2012].

Hacia la modernidad. La transformación del Consejo del Padrón Electoral a Registro Nacional de Electores en 1951 garantizó a los ciudadanos mexicanos su derecho al sufragio. El hecho de que el sistema político impulsara la renovación y actualización de su padrón, significó la puesta en marcha de una sana vida electoral en México en la segunda mitad del siglo XX. Sin esta institución, se antoja imposible imaginar a las sucesivas instituciones que actualmente sostienen nuestra democracia.

Fachada del edificio de la Dirección del Registro Nacional de Electores. Archivo Casasola, 1958. 68680. Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX. Reproducción autorizada por el Instituto de Antropología e Historia.

Considerando que entre 1955 y 1962, la oposición en su conjunto había ocupado apenas 20 curules (lo que acusaba el agotamiento del "sistema electoral de mayoría simple, uninominal, a una vuelta, hasta entonces prevaleciente y armoniosamente funcional para los propósitos de control político de la coalición gobernante"),[42] el Ejecutivo impulsó, la creación de los llamados "diputados de partido", que aseguraba la representación de partidos políticos distintos al PRI en la llamada "cámara baja", sin que ganaran por la vía mayoritaria. A 30 años de establecida la restricción constitucional de reelección inmediata para los legisladores, el Congreso aprobaba una modificación sustancial al sistema electoral, dejando atrás el de mayoría pura y simple. El artículo 52 original de la Constitución[43] establecía un método de elección que atendía al número de habitantes (a diferencia del actual que establece un número fijo de distritos), lo que implicaba un constante aumen-

[42] Pantoja, *op. cit.*, p. 290.

[43] El cual señalaba "Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá sin embargo, un diputado propietario." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf.* El actual artículo 52 constitucional señala "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripcionales (sic DOF 15-12-1986) plurinominales." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf,* [consultadas 16/1/2018].

to de diputaciones derivado del crecimiento poblacional del país, el cual se aceleró a partir de la tercera década del siglo pasado. Este artículo había sido modificado en cinco ocasiones para incrementar el número de habitantes que correspondería a una diputación, pasando de 60 mil en 1917 (o fracción superior a 20 mil y con garantía de un diputado por estado o territorio), a 100 mil en 1928, a 150 mil en 1942, a 170 mil en 1951, a 200 mil en 1969 y en 1972, a 250 mil o fracción superior a la mitad de esa cifra y con garantía de dos diputados por estado y uno por territorio en todos los casos.[44]

Los diputados de partido,[45] introducidos por la reforma al artículo 54 constitucional de junio de 1963, modificaron, aunque de manera leve, la composición hasta entonces prácticamente unipartidista de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el nuevo mandato de la Ley fundamental, los partidos políticos tendrían que obtener, al menos, el 2.5% de la votación total del país para tener derecho a la asignación de cinco diputados de partido. Un diputado más les sería asignado por cada 0.5% adicional de la votación, hasta un tope de 20; pero si un partido conseguía triunfos electorales por el voto directo en, al menos, 20 de los 178 distritos de ese entonces, no tendría derecho a la asignación de diputados de partido, pudiendo completar esta cifra, sin embargo, bajo las dos modalidades. El número de distritos, que obedecía a un criterio poblacional, más los diputados de partido, producto de los resultados electorales, daba lugar, en cada legislatura, a una cifra variable en la integración del pleno camaral.

La reforma, si bien importante, resultaría insuficiente, pues, "como sería de esperar […] al haberse dado cauce a ciertas demandas políticas, se generaron otras cuantitativa y cualitativamente superiores, [de forma que] nuevas contradicciones verían la luz y se materializarían en importantes movilizaciones urbanas, de clase media",[46] como las mencionadas de 1968 y 1971. En efecto, dado el escaso número de diputados de partido[47] que resultaban electos bajo esta fórmula (32, 33 y 35 frente a 178 de mayoría en 1964, 1967 y 1970, respectivamente), en 1972, una nueva reforma constitucional redujo de 2.5 a 1.5 el porcentaje de votación mínimo para tener derecho a la asignación de diputados de partido, cuyo tope se amplió a 25; sin embargo, el resultado en cifras no se modificó de forma sustancial, pues al número de diputados electos en 1973 por el principio de mayoría (que se había incrementado a 194), se sumaron apenas 37 de partido, y en el proceso electoral de 1976, estos últimos llegaron a 41 frente a los 196 de mayoría, aun cuando en 1973 ya habían entrado en vigor importantes reformas a la ley electoral mencionada, que otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos políticos: franquicias postales y telegráficas, y el uso gratuito de la radio y la televisión durante los periodos electorales, además de suavizarse los requisitos para la configuración de nuevos partidos.

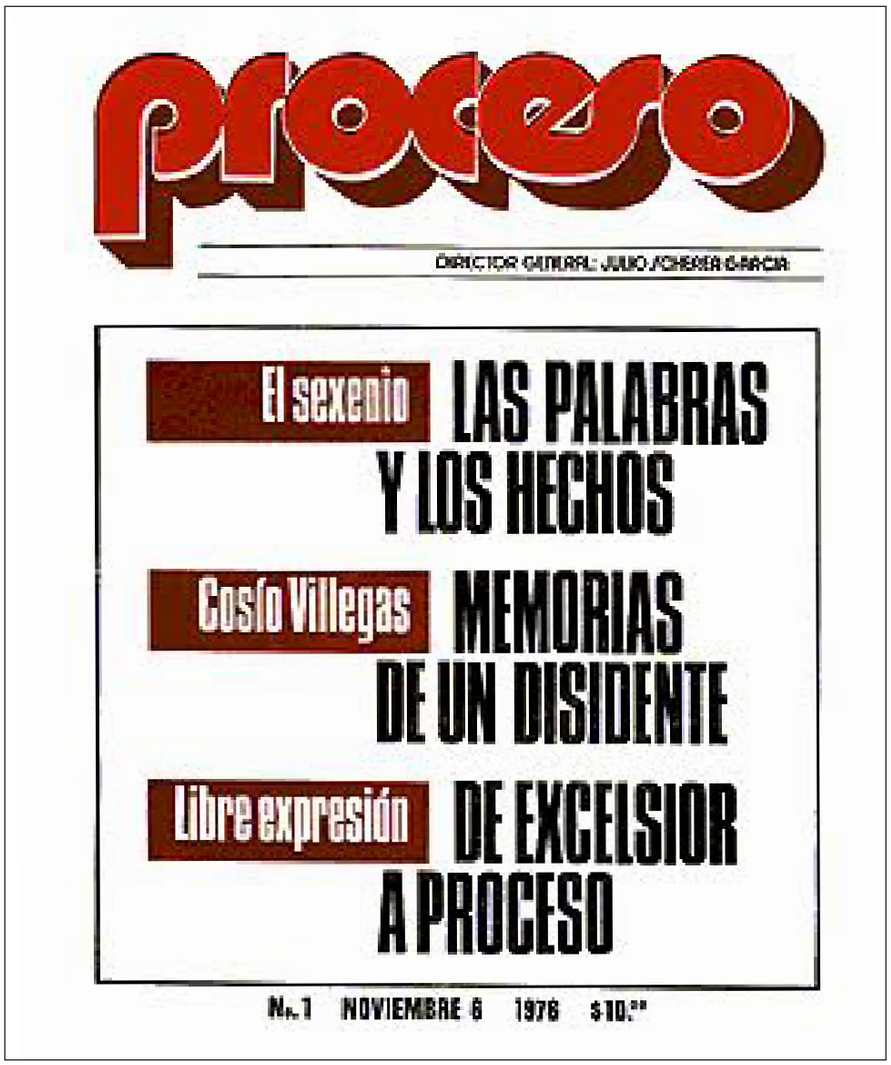
---

[44] La reforma constitucional de 1972 señalaba "Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario." Reformas constitucionales por artículo, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_073_14feb72_ima.pdf*, [consultado 16/1/2018].

[45] Por vez primera la Constitución se refiere a los partidos políticos, aunque sin señalar su naturaleza jurídica ni sus objetivos. Las fracciones I y IV del artículo 54 los mencionaban únicamente para los efectos de asignación de "diputados de partido": fracción I: "Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento […]", y fracción IV: "Solamente podrán acreditar diputados […] los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro […]".

[46] Pantoja, *op. cit.*, p. 291.

[47] Véase la Tabla I "Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963".



Los fastos, la oposición. A mediados de los años 70, la radicalización de un sector de la opinión pública arreció sus críticas al régimen, acusándolo de cerrar medios de comunicación y de atentar contra la libertad de expresión. Muestra de ello fue la fundación de Proceso con algunos integrantes del periódico Excélsior quienes señalaron al presidencialismo mexicano como intolerante a la crítica, desconocedor de la autocrítica y favorecedor de la complacencia. Eran, entonces, tiempos de la "política de la estratagema" de los "actos espectaculares", de los tiempos en que se fijaba el nombre de Lázaro Cárdenas en papel moneda devaluado.

La situación ponía de relieve que la ley no respondía ya a la realidad política del país, señalada por una creciente conflictividad en distintos flancos (de la que hacían eco algunos medios de comunicación críticos) y una marcada tendencia a la deslegitimación del régimen, en el cual no estaban representadas las corrientes políticas distintas al PRI. De esta manera, por conducto de la Secretaría de Gobernación se convocó a una serie de consultas públicas en abril de 1977, tendentes a delinear la reforma electoral que respondiera a las expectativas de la sociedad mexicana. Profundo conocedor de la formación del Estado mexicano, Jesús Reyes Heroles, a la sazón titular de esa dependencia, había afirmado, siendo dirigente nacional del PRI años atrás

> […] necesitamos una oposición capaz, apta para cumplir su responsabilidad ante la nación, firme en sus ideas y en sus hombres, no dispuesta a nutrirse con nuestros desechos ni ávida de posiciones gratuitas, empeñada en conquistar, en la sana emulación, en el convencimiento del pueblo, la representación política […] no queremos luchar con el viento, con el aire; lo que resiste apoya. Requerimos una sana resistencia que nos apoye en el avance político de México.[48]

[48] Reyes Heroles, Jesús, "El PRI está luchando contra los cacicazgos", discurso pronunciado el 6 diciembre de 1972, *Obras completas*, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, t. III, 1996, pp. 730-731.

En ese derrotero condujo la consulta hacia la reforma electoral, buscando siempre la conciliación institucionalizada de los opuestos. Entre otros objetivos, la reforma buscaba ensanchar los canales de acceso a la Cámara de Diputados a los partidos que existían en el país, e incorporar a la vida institucional a las fuerzas políticas emergentes, mediante el establecimiento de un sistema electoral que permitiera un juego democrático más equitativo y plural y, con ello, el restañamiento de la legitimidad.

Responsabilidad y reformismo. Jesús Reyes Heroles, uno de los ideólogos políticos más importantes del siglo XX, fue nombrado Secretario de Gobernación en diciembre de 1976 durante la administración de José López Portillo, quien instrumentó en su gobierno una atrevida reforma política con singulares consecuencias. Esta acción era una certera respuesta a las inquietudes y críticas hacia el sistema, con la cual se deseaba activar un proyecto reformista que "cambiara las ruedas de un ferrocarril en marcha", frase que ilustraba perfectamente la dificultad que afrontaba desde su cargo. Ambos eran conscientes del desafío reformador, deseosos de efectuar cambios sin interrumpir el avance de la sociedad que sabía levantar nuevos cimientos y construir sobre la paz con responsabilidad.

De izquierda a derecha: Ricardo Cházaro Lara, Guillermo Rossell de la Lama, Fernando Solana, Gustavo Carbajal, Félix Galván López, Agustín Téllez Cruces, Pedro Ojeda Paullada, el presidente José López Portillo, Fidel Velázquez, Joaquín Gamboa Pascoe, Jesús Reyes Heroles, Arsenio Farell Cubillas, Antonio Toledo Corro, en una manifestación conmemorativa del día del trabajo, Ciudad de México, 1 de mayo de 1979. AGN, Ciudad de México.

En opinión de Reyes Heroles, con la reforma se facilitaría la representación de las minorías y de las diferentes formas de pensamiento político, económico y social, así como de las múltiples orientaciones ideológicas, en tanto que la unidad democrática exigía la adecuada representación política de todos los modos de pensar, de acuerdo a su fuerza numérica, para que así, cuando las mayorías resolvieren por el todo y para el todo, estarían en posibilidad de considerar, evaluar y tener en cuenta el pen-

Jesús Reyes Heroles secretario de Gobernación durante el gobierno de José López Portillo 1976-1979. Ciudad de México. Foto: Archivo/ Cuartoscuro.

Hito en la democracia. Con la reforma de por medio y teniendo como uno de sus protagonistas a Jesús Reyes Heroles, las elecciones de la segunda mitad de los 70 se volvieron el escenario de la creciente politización y la movilización social, en la que se daba un verdadero salto hacia la formación del moderno sistema de partidos, se abrían espacios a los grupos minoritarios y ofrecía posibilidades reales para que otras organizaciones de interés político tuvieran acceso al sistema a través de la Cámara de Diputados. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, dio lugar a otras reformas constitucionales, como la de 1987, de la que derivó el Código Federal Electoral.

samiento de las minorías.[49] La incorporación del Partido Comunista[50] a la vida institucional "era clave con el fin de aumentar la legitimidad del régimen y desactivar a la guerrilla [en tanto que aquél] se había negado a transitar por los estrechos cauces de la ley electoral".[51]

Considerada por diferentes analistas como un hito en la democratización del régimen, tres fueron los aspectos fundamentales de esta reforma:

a) El establecimiento del sistema electoral mixto con dominante mayoritario, con base en el cual se establecieron 300 distritos uninominales y se sustituyó a los diputados de partido (figura que implicaba un factor siempre variable en la definición del número total de sus integrantes, como ya se explicó) por un número fijo de 100 diputados que serían electos por el principio de representación proporcional. Para tener derecho a la asignación de diputados por esta vía, los partidos políticos tendrían, en primer lugar, que registrar candidatos en al menos 100 distritos electorales y listas regionales en las tres circunscripciones plurinominales que fueron creadas.[52] En segundo lugar, tendrían que obtener al menos el 1.5% de la votación total y no triunfar en más de 60 de los 300 distritos.

[49] *Ibidem*, "Con motivo de la presentación de solicitud de registro del Partido Comunista Mexicano", discurso pronunciado el 11 de abril de 1978, p. 554, paráfrasis.

[50] El Partido Comunista Mexicano había sido proscrito en 1929, reinscrito en la legalidad durante la administración cardenista, y devuelto a la clandestinidad por el gobierno de Miguel Alemán Valdés, como consecuencia de la andanada anticomunista derivada de la llamada "Guerra Fría".

[51] Gómez Bruera, Hernán, "La travesía de la izquierda hacia la democracia", *Revista Este País*, número 141, diciembre de 2002. En *http://estepais.com/site/?cat=12&n=141*, [consultado 25/6/2012].

[52] El segundo párrafo del artículo 53 constitucional preveía la conformación de hasta cinco circunscripciones plurinominales.

Diseño y legitimidad. En 1977, con el concurso de representantes de los partidos, se armó una reforma política que abrió nuevos espacios a partidos, colocando en un lugar visible a la oposición con miras a restaurar la legitimidad cuestionada por los movimientos de 1968 y, luego de 1971, iniciar la apertura de los mecanismos electorales para ampliar el espacio institucional de una izquierda tendiente a la radicalización. Esta reforma política despresurizó la violencia guerrillera y fomentó la formalización de organizaciones políticas como el Partido Comunista Mexicano, formado en 1919 y legal desde 1979. La eficacia del diseño se probó en las elecciones de 1982, en las que se presentaron siete candidatos a la presidencia.

Dirigentes del Partido Comunista Mexicano en reunión, Cine Internacional. © 470077 Conaculta, INAH-Sinafo-MEX. Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

b) El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como "entidades de interés público" y su coexistencia, de acuerdo con la exposición de motivos del dictamen respectivo, con "las asociaciones políticas formadas al amparo del artículo 9º de la Carta Magna, […] en cuanto que define de una vez por todas aquella compatibilidad y delimita, por el señalamiento de su naturaleza y de sus elementos peculiares, el ámbito estructural de la asociación política y del partido político nacional".[53] Su carácter de 'interés público' implicaba "la obligación para el Estado de asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones, sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación, mediante el acceso permanente a la radio y la televisión, sin limitarlo, como hasta ahora sucede, a los períodos electorales".[54]
c) La posibilidad de revisar las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, que podían ser impugnadas mediante el recurso de reclamación ante la Suprema Corte (aunque los fallos tendrían efectos declarativos únicamente), así como que ésta llevara a cabo, de oficio, "la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran violación del voto público", aunque sólo cuando, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad del proceso electivo de alguno de los poderes federales.[55]

[53] *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura L, Año II, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 19, Ejemplar del 20 de octubre de 1977, en *http://cronica.diputados.gob.mx/*, [consultado 4/6/2012].
[54] *Ibidem.*
[55] La participación del Poder Judicial de la Federación en materia electoral quedaría en suspenso en

Otras modificaciones relativas al Congreso formaron parte del proyecto, y sentaron las bases para la emisión de su primera ley orgánica, además de otorgar reconocimiento constitucional a las diversas fuerzas políticas convergentes en la Cámara de Diputados, tema que se analiza en el apartado siguiente.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), emitida en diciembre de 1977, simplificó aún más los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos, si bien los condicionó a que obtuvieran, al menos, el 1.5% de la votación nacional. Estableció derechos para coaliciones y frentes políticos; reguló la rama de lo contencioso electoral, y reafirmó y perfeccionó el sistema electoral mixto. Se creó la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con la participación de un notario público, propuesto en terna por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, y la de los partidos políticos, aunque en adelante sólo tendrían voto los tres partidos con mayor votación nacional.

Con el registro de nuevos partidos y los resultados de los tres procesos electorales siguientes, se contribuyó a la pluralización del Congreso, quedando de manifiesto, sin embargo, la necesidad de tomar otras medidas. La respuesta del gobierno fue la convocatoria a los partidos y las asociaciones políticas nacionales, las organizaciones sociales, las instituciones académicas y los ciudadanos en general, para participar en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, las cuales se llevaron a cabo en julio y agosto de 1986. De este ejercicio surgió la reforma constitucional de 1986, que incrementó a 500 el número de diputados, con la adición de 100 de representación proporcional, y estableció una nueva normativa para su distribución, que incluyó la participación de todos los partidos en la asignación. El umbral de votación mínima para tener derecho a ello permaneció en 1.5%, pero si un partido alcanzaba el 51% o más, no accedería a curules por este principio. Se introdujo también un mecanismo que más tarde permitiría garantizar la mayoría calificada, o al menos la absoluta, en el pleno camaral. En el primer caso, si algún partido lograba triunfos electorales en 251 distritos, inclusive con una votación menor al 51%, tendría derecho a diputados de representación proporcional hasta completar 350, cifra equivalente al 70% de los integrantes de la cámara, y suficiente para aprobar reformas constitucionales. En el segundo caso, la llamada "cláusula de gobernabilidad" garantizaba que el partido que simplemente superara a los demás en número de votos y de constancias de mayoría, aun sin haber logrado triunfos electorales en 251 distritos, tendría el número de diputados de representación proporcional necesarios para contar con mayoría absoluta, y si existiera empate entre dos partidos, conseguiría esta ventaja el que superase en número de distritos ganados o tuviese la votación más alta. En cuanto al Senado, se estableció su renovación por mitad cada tres años.

Producto de la reforma constitucional, en 1987 se expidió el Código Federal Electoral (CFE) y se estableció como obligación de los partidos dar a conocer su plataforma política, además de permitirles acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, que los apoyaría en la elaboración de sus programas de radio. Se asignaron 15 minutos mensuales en radio y televisión a cada partido y se creó un programa especial que sería transmitido dos veces al mes por estos medios. Se les otorgó financiamiento público, con base en el número de votos obtenidos, y se les obligó a rendir cuentas sobre el mismo a la Comisión Federal Electoral.

1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral –de carácter administrativo–, pero con la reforma constitucional de 1996, la justiciabilidad de la materia electoral entraría, en definitiva, a su ámbito competencial.

Franca oposición. Entre las filas de la izquierda se daba una candente discusión que ponía en la mesa de debate un tema de primera importancia: escoger al candidato que habría de medirse con el PRI en 1988. Con la declinación del PMT y la integración del PMS al Frente Democrático Nacional, se articularon las fuerzas hacia la opción representada por Cuauhtémoc Cárdenas contra Carlos Salinas de Gortari. Las elecciones de ese año fueron las más competidas de hasta entonces y recibieron cuestionamientos, pero al final de todo, la vida institucional se normalizó.

Renato Ibarra, *Defensa del Voto*, 2014. Proceso, Ciudad de México.

La elección federal de 1988, precedida de una participación más amplia de grupos opositores, la escisión en las filas del PRI ocurrida en 1987 y la propia dinámica de democratización interna promovida por su militancia, habría de dar lugar a un nuevo escenario político que se reflejó en la composición de la Cámara de Diputados, con un 47.6% de legisladores provenientes de partidos diferentes al PRI; no obstante, éste siguió conservando la mayoría absoluta. La disposición constitucional para conformar la mayoría calificada no tuvo aplicación, porque el PRI triunfó en 235 distritos, 16 menos de los requeridos para conseguirla de primera intención; a su vez, la "cláusula de gobernabilidad" no fue necesaria, ya que la combinación entre el número de distritos ganados más el porcentaje de su votación, arrojaron un total de 262 diputados para este partido. A la cámara alta, por su parte, fueron electos 32 senadores para las legislaturas LIV y LV, y los otros 32 lo fueron únicamente para la LIV, en razón del mandato constitucional de renovación parcial de la representación senatorial, modalidad que resultaría efímera, puesto que esta cámara regresaría a la fórmula de renovación total mediante la reforma de 1993, que analizo más adelante. A esta legislatura se incorporaron cuatro senadores del llamado Frente Democrático Nacional (FDN), el cual conformaría al Partido de la Revolución Democrática (PRD) más adelante.

Reforma electoral transicional. Después de los comicios de 1988, el gobierno negoció con los partidos modificar la legislación electoral. Este era un paso necesario para ofrecer certidumbre jurídica y política ante un escenario de amplia competencia. Resultado de aquellos acuerdos fue la creación del Instituto Federal Electoral como organismo autónomo cuya presidencia, no obstante, recayó en el Secretario de Gobernación. Pocos años después, el Ejecutivo fue excluido de cualquier intervención en el Consejo General del IFE.

De izquierda a derecha, el director Emilio Chuayffet Chemor, el presidente del Consejo General Fernando Gutiérrez Barrios y el secretario general Mario Ruiz de Chávez, 27 de septiembre de 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Los cuestionados resultados de la elección presidencial de 1988, habrían de dar pie a una nueva serie de negociaciones entre el gobierno y los distintos partidos políticos para modificar el sistema electoral, que concluyó con la reforma constitucional de 1990, la cual trasladó la función de organizar las elecciones, hasta entonces facultad del Ejecutivo, al Instituto Federal Electoral (IFE), creado ese año como autoridad en la materia; aunque las cámaras conservaron la facultad de calificarlas. Por su parte, el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral (de carácter administrativo y dependiente del Ejecutivo –TRICOEL–), fue transformado en Tribunal Federal Electoral (TRIFE), definido por la Constitución como órgano jurisdiccional autónomo, que tenía a su cargo garantizar que los actos y resoluciones de esta naturaleza se sujetaran al principio de legalidad.

Con la reforma se modificaron también las reglas para la asignación de diputados de representación proporcional, de suerte que cualquier partido que alcanzara el 1.5% de la votación tendría derecho a dos curules por circunscripción, lo que aseguraba a los partidos minoritarios al menos 10 diputados federales. Esta nueva normatividad introdujo una variación a los mecanismos para formar la mayoría, fuere calificada o absoluta. La modificación a la "cláusula de gobernabilidad" consistió en establecer un límite mínimo del 35% de la votación nacional para que un partido pudiera formar mayoría absoluta, en el supuesto de que no obtuviera el triunfo, en al menos, 251 distritos electorales, pero sujeto a que su votación fuere superior a la del resto de los partidos contendientes. En este escenario, tendría derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional hasta alcanzar los 251, con la posibilidad de contar con dos más por cada punto porcentual adicional al 35%, hasta un máximo del 60%, o hasta completar

350 diputados, es decir, la mayoría calificada. En ningún caso, un partido podría contar con más de este número de curules, por ambos principios, aunque obtuviere el 70% o más de la votación.

Bajo estas reglas fueron electos los diputados a la LV Legislatura, y dio como resultado que el PRI alcanzara 320 curules, con el triunfo en 290 distritos y la asignación de 30 diputados plurinominales, frente a 180 de los partidos opositores. En esta ocasión, la "cláusula de gobernabilidad" tampoco fue necesaria y, si bien aún era jurídicamente posible alcanzar la mayoría calificada en dicha cámara, los resultados de las urnas tampoco permitieron que ésta se conformara, hasta que se convirtió en una imposibilidad constitucional, merced a la reforma de 1993, que analizo a continuación.[56]

Dicha reforma constitucional introdujo reglas para el financiamiento de los partidos políticos, con la prohibición de proveerse de determinadas fuentes, además de suprimir la calificación electoral de diputados y senadores, mediante los colegios de cada una de las cámaras, facultad que, junto con la de expedir las constancias de validez, se trasladó al IFE, cuyas resoluciones podían ser impugnadas ante el trife; éste decidía en definitiva, pues los colegios electorales quedaron impedidos por la Constitución para revisarlas. También se modificaron las reglas de asignación de diputados de representación proporcional, de acuerdo con las cuales se partiría de la base del criterio de proporcionalidad directa con la votación nacional de cada partido, es decir, que el porcentaje de votos obtenido por cada uno constituiría su propio límite para definir el número de diputados por este principio, siempre y cuando dicho porcentaje fuere de, al menos, 60%, supuesto bajo el cual el tope máximo que un partido podría tener sería de 315 diputados por ambos principios, aunque si algún partido obtuviere un porcentaje de votación menor al 60, pero superior al del resto de los partidos, podría tener un máximo de 300.

En cuanto a la integración del Senado, cuyas reglas para la elección de sus miembros no habían sido modificadas hasta entonces, en 1993 se incrementó el número de senadores a tres, que resultarían de la votación directa mayoritaria, y el cuarto sería asignado al partido político que electoralmente representara la primera minoría.[57] Se trató de la primera expresión de la representación de las minorías en el órgano senatorial. En 1994 sólo se eligieron 64 senadores por la vía del voto directo y el tercero fue asignado a los partidos que obtuvieron el segundo lugar en número de votos en cada estado, es decir, a la primera minoría en términos electorales. Los 32 senadores restantes habían sido electos en 1991 y concluirían su encargo en 1997, con base en la reforma de 1986 ya comentada, por la cual, el Senado se renovaría de manera parcial cada tres años. Merced a la reforma de 1993, se volvió a la modalidad de renovación total cada seis años.[58]

---

[56] A partir de 1988, todas las reformas a la ley fundamental han requerido de, al menos, la aprobación de dos partidos políticos.

[57] La reforma constitucional de 5 de diciembre de 1986 del artículo 56 señaló "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años." Mientras que la siguiente reforma constitucional, del 3 de septiembre de 1993, estableció "Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidato que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años." Disponible en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf* y *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf,* [consultado 9/7/2018].

[58] En 1997, los 32 senadores de la lista nacional fueron electos por tres años y, a partir de 2000, el Senado se ha renovado en su totalidad con 64 senadores electos por la vía de la mayoría relativa, 32

La lucha por el poder. Para Heberto Castillo, la experiencia de 1988 alentó a los ciudadanos que aspiraban a profundizar la democratización el país, pero aún con los avances de la oposición y la actualización de las reglas electorales, las elecciones presidenciales de 1994 se llevaron a cabo en un contexto de descomposición política: la insurrección del EZLN, asesinatos políticos y la insuficiente respuesta del gobierno por ofrecer soluciones a estos problemas. Con todo ello, el PRI triunfó nuevamente en las elecciones y Ernesto Zedillo, candidato ganador, inició su gestión con ofertas de más modernización política. La lucha por el poder, al final del siglo, tendría una nueva faz.

Heberto Castillo. Ciudad de México, 24 de Junio de 1993. Foto: Gerardo García/ ImagenLatina, Procesofoto.

En 1996 se reformó por última vez la Constitución en cuanto a la fórmula para la integración de las cámaras del Congreso y para la elección de diputados y senadores. Las nuevas reglas introdujeron el llamado "candado a la sobrerrepresentación" en la elección de diputados, el cual, bajo determinadas circunstancias, implicaba un impedimento para formar la mayoría absoluta al partido que obtuviese el mayor número de votos, es decir, una medida que iba en sentido opuesto a la anterior cláusula de gobernabilidad, y aseguraba mayores espacios a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. Este candado se expresó en dos modalidades: la primera consistió en que el número máximo de diputados que, por ambos principios, podría tener un partido político serían 300, de suerte que si alguno conseguía el triunfo en todos los distritos electorales, no tendría derecho al otorgamiento de diputados de representación proporcional; y la segunda, consistió en que ningún partido podría tener un número de diputados, por ambos principios, que representara un porcentaje superior al de su votación nacional más un 8%, respecto del total de la cámara, es decir, de 500, de suerte que, para alcanzar la mayoría absoluta en el pleno camaral, un partido tendría que obtener, mínimamente, un número de sufragios superior al 42%. Vale señalar que, producto de la introducción de ese "candado a la sobrerrepresentación" en la cámara baja, desde entonces, ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta, aun cuando los resultados electorales habrían dado lugar a ello.[59]

asignados a la primera minoría y los 32 restantes por la vía de la representación pura.

[59] Véase la citada Tabla I "Evolución en la integración…"

Aquí cabe hacer la reflexión, sobre las consecuencias que estos candados han tenido en la vida política el país, y sugerir la necesidad de repensar la medida, tema que abordaré en un capítulo posterior.

Por esta reforma y atendiendo al interés de ampliar los canales de acceso al Senado, se incorporó la modalidad de la proporcionalidad pura, aplicable a 32 de sus integrantes, de manera que dos senadores seguirían siendo electos por el voto directo de dos fórmulas de propietarios y suplentes, votadas en la misma boleta, de suerte que al partido que ganara la elección senatorial en cada entidad federativa, se le asignarían los dos primeros escaños; el tercero sería para la primera fórmula del partido político con la segunda votación, y los 32 restantes se distribuirían mediante un criterio de proporcionalidad pura a nivel nacional, no por entidad federativa, donde cada partido debía registrar una lista de 32 candidatos, propietarios y suplentes, sin que el origen de éstos debiera corresponder a cada entidad federativa, y se le otorgarían los escaños correspondientes, con base en el porcentaje de sufragios que cada uno obtuviera respecto de la votación total del país. Esta modalidad electiva ha dado lugar a la fractura del criterio de representación paritaria de base territorial ya que, en tanto que estas listas nacionales no están sujetas a reglas que garanticen un número igual de senadores a cada una de las 32 entidades federativas del país, ha sido ordinario que algunas entidades estén sobrerrepresentadas y que, obviamente, otras estén subrrepresentadas.

Finalmente, con la reforma de 1996 se transformó al IFE en un órgano constitucional autónomo encargado de la función electoral, dotado de facultades para realizar el cómputo electoral, calificar las elecciones federales,

Justicia y garantías. Con la transformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en Tribunal Federal Electoral, se dio otro avance en la vida democrática. Más allá del cambio de nombre, este órgano pasó de tener un carácter administrativo a ser un organismo autónomo cuyos actos y resoluciones se sujetarían irrestrictamente al principio de legalidad para dirimir las controversias, calificar las elecciones, pretérita atribución de las cámaras.

Aspecto de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 1994. Foto: Archivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Oposición y alternancia. El gobierno de Ernesto Zedillo no heredó una circunstancia fácil. El levantamiento zapatista y la crisis económica presionó para "ciudadanizar" al IFE y otorgar la condición de máximo órgano decisorio al TRIFE. En las elecciones de 1997, el partido mayoritario perdió espacios y la oposición ganó otros tantos en el Congreso y en varias gubernaturas, lo que se convirtió en el preludio de las elecciones del 2000.

El presidente Ernesto Zedillo durante la lectura del VI y último informe de Gobierno, en el H. Congreso de la Unión, 2000. Foto Germán Romero/cuartoscuro.com.

realizar la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional y emitir la declaratoria de validez correspondiente. El TRIFE dejó de ser un organismo jurisdiccional autónomo y se transformó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), responsable de dirimir las controversias derivadas de las elecciones, de calificar la elección presidencial, y de proteger los derechos políticos de los ciudadanos, en consonancia con la tendencia nacional e internacional en esta materia, obligación que el Estado mexicano asumió y que formó parte de la serie de medidas indispensables para el ejercicio pleno de la democracia.

La pluralidad progresiva en el Congreso fue dando lugar a importantes cambios orgánicos que provocaron que éste se reestructurara de manera interna y adquiriera una mayor fuerza institucional. Un ejemplo de ello, a decir de María Amparo Casar, fue la participación de la oposición en el sistema de comisiones en la Cámara de Diputados, la cual había sido tradicionalmente insignificante, en razón de que el PRI, al tener la mayoría de posiciones en el Congreso, podía controlar el proceso de asignación de los puestos en aquéllas.[60] Se trata de un dato importante en cuestiones políticas, según la autora, porque es en las comisiones donde se adoptan las resoluciones que habrán de presentarse a la asamblea plenaria de las cámaras, y en 1988, dada la composición que tuvo la Cámara de Diputados, el PRI tuvo que renunciar a la presidencia de cuatro de las 39 comisiones; siguieron otras ocho en 1991, 16 más

[60] Casar, *op. cit.*, p. 103, paráfrasis.

en 1994, y a partir de 1997 la oposición impuso una resolución para asignar las presidencias de las comisiones y el número de miembros de éstas proporcionalmente al número de asientos en poder de cada partido.[61]

Comparto la idea de María Amparo Casar de que las transformaciones habidas en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, han sido más la consecuencia de la apertura del sistema político-electoral que la de un cambio en las atribuciones que tiene cada una de esas dos ramas del poder público, mismas que no han variado de manera sustancial. Las reformas político-electorales han tenido el efecto, según esta autora, de alterar la capacidad del presidente de la República y del Congreso para desplegar las facultades que les otorga la Constitución, y han modificado los incentivos de los legisladores para dejar de comportarse de manera complaciente hacia el primero,[62] tal como ocurrió en 1997 y en 1998, cuando el Presidente tuvo que establecer una alianza con un partido de oposición en el Congreso para lograr la aprobación del presupuesto de egresos, con lo que fue evidente que, aun sin una reforma que modificara la distribución de los poderes formales, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ya habían sufrido cambios como resultado de la nueva composición camaral, reflejo de una realidad histórica distinta, dato que ameritaba un profundo ejercicio de reflexión sobre la necesaria reingeniería del poder para hacerle frente.

El cambio finisecular. La composición de la Cámara de Diputados en 1997 reflejó el pluripartidismo imperante, de modo que el Congreso se volvió nuevamente espacio de confrontación y negociación entre las distintas fuerzas políticas. Sin saberlo, se estaba viviendo la antesala de la alternancia.

Gracias a la reforma Constitucional de 1996 el IFE tuvo la facultad de realizar el computo electoral de las votaciones. Conteo de votos, Víctor Hugo Valdivia. 17 de Febrero de 2015, Ciudad de México, Procesofoto.

[61] *Ibidem,* pp. 103-104, paráfrasis.
[62] *Ídem.,* p. 119, paráfrasis.

Esta tarde compareció el presidente de la junta directiva del IPAB ante la comisión correspondiente en la Cámara Baja. En la gráfica los legisladores Alberto Palma, Jorge Silva, Fauzi Hamdan y Omar Alvarez, 2000. Cuartoscuro.

Afinidades electivas. La segunda mitad del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se distinguió por una dinámica hasta entonces inusual. Con un Congreso sin mayoría y en manos de la oposición, se vio obligado a establecer alianzas con ella para desahogar su agenda y, en general, para establecer todo tipo de acuerdos de implicancia conjunta entre Legislativo y Ejecutivo. Estos convenios reflejaban la nueva realidad histórica que anunciaba un cambio inminente.

En efecto, el Congreso mexicano nunca estuvo limitado constitucionalmente, y de la letra de la ley no se desprendía la situación real que se daba a su interior. En los años previos a 1997, el Legislativo había cumplido formalmente un papel secundario en la toma de las decisiones públicas, pues las propuestas del Ejecutivo, como señalé, eran consensuadas al interior del partido mayoritario y aprobadas después por el Legislativo, lo que en la práctica había convertido al Ejecutivo en el legislador más activo. A decir de algunos legisladores de la época, el Presidente hacía acompañar a sus iniciativas el proyecto de dictamen respectivo, e inclusive solía evidenciar "deficiencias" en algunas de ellas para que los legisladores las detectaran y corrigieran, en el ánimo de modificar la opinión generalizada de que estos últimos solo "levantaban la mano" para aprobar, sin cambios, las propuestas del primero; sin embargo, fue notorio cómo, a medida de que la integración de la Cámara de Diputados fue haciéndose más plural, el número de iniciativas de ley presentadas por todos los grupos parlamentarios aumentó de manera significativa,[63] y difícilmente las propuestas eran aprobadas en sus términos.

Como se aprecia, son vastos y variados los acontecimientos que refieren que la reversión de la tendencia concentradora del poder en el titular del Ejecutivo federal tuvo efectos determinantes en diversos ámbitos de la vida nacional, en especial con respecto a la pluralización de las cámaras del Congreso y la democratización de la sociedad mexicana, lo que hizo posible dar cauce a una transición democrática ordenada, sin sobresaltos ni rompimientos sociales.

[63] Véase la Tabla III "Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos".

a) *La primera Ley Orgánica del Congreso*

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG) emitido en 1934, repitió básicamente las disposiciones del Reglamento de 1898, vigente hasta entonces: la autocalificación electoral, la duración mensual de los cargos de presidente y vicepresidente, y la anual de las tareas de los secretarios y prosecretarios; el ceremonial para la instalación de las cámaras, el tipo de sesiones del Congreso, su duración y regulación; las asistencias, ausencias y retiro anticipado de los legisladores a las sesiones, licencias y sanciones; la integración de la Gran Comisión y de su directiva, y su facultad para proponer a los miembros de las comisiones; la integración y funciones de la Comisión de Presupuestos y Cuenta; la limitante a las comisiones para funcionar en los recesos, salvo las de Administración, la Inspectora y las secciones del Gran Jurado; la imposibilidad de acceder a información pública si ésta tuviere el carácter de secreta; la regulación sobre debates y discusiones en el pleno y comisiones, y lo relativo al procedimiento legislativo, entre otras.

Además de referirse al periodo de sesiones único que debía llevar a cabo el Congreso, las modificaciones consistieron, en esencia, en: a) las iniciativas presentadas por los legisladores pasarían directamente a comisión; b) la Gran Comisión fue facultada para proponer los nombramientos y remociones de los empleados de su cámara; c) el periodo para que las comisiones emitieran su dictamen se redujo a cinco días, aunque se conservó su facultad de demorar el estudio si lo manifestaban a la Cámara, en sesión secreta; d) la creación de la comisión responsable de la instalación de cada una de ellas al inicio del siguiente ejercicio constitucional. Como se advierte, fueron poco relevantes los cambios que registró el Reglamento de 1934 respecto del anterior, y tuvo vigencia hasta la emisión de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) de 1979.[64]

La reforma constitucional en materia electoral de 1977, introdujo dos elementos adicionales para la organización y el gobierno internos del Congreso: a) el reconocimiento de "las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, como fundamento para la organización de los grupos parlamentarios, señalando que en la ley se desarrollarían "las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido"; y b) la facultad del Congreso para expedir la ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Al expedirse la referida ley orgánica, perdiendo vigencia algunos de los apartados del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por efecto del principio jurídico de derogación tácita, por el que una norma expedida posteriormente deja sin efecto a la anterior, salvo en aquello de lo que la nueva no se ocupe; además, el anacronismo de sus disposiciones y la dificultad para resolver las situaciones derivadas del carácter dinámico de la vida parlamentaria, lo llevaron a ser, en los hechos, una norma "no positiva". Solía utilizarse para resolver conflictos y antinomias de carácter procedimental; no obstante, sus insuficiencias fueron recurrentemente resueltas con acuerdos parlamentarios, los cuales, siendo de jerarquía inferior, llegaron a sustituirlo e inclusive a transgredir sus disposiciones.

[64] La Ley Orgánica de 1979 y sus sucesivas reformas, así como los reglamentos que cada una de las cámaras emitió -el del Senado entró en vigor en septiembre de 2010, y el de la Cámara de Diputados en enero de 2011-, derogaron diversas disposiciones de este reglamento.

Los genéricos límites. El 25 de mayo de 1979 se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que, no obstante su definición nominal, no precisó las funciones, naturaleza, facultades y límites de cada Cámara. Se forjó con la idea de que un partido lideraría sus dos máximos órganos de gobierno: la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en la Cámara de Diputados, de las cuales dependían la formación de otros órganos clave en la administración.

DIARIO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Director: Lic. RAFAEL MURILLO VIDAL

Registrado como artículo de 2a. clase en el año de 1884 | MEXICO, VIERNES 25 DE MAYO DE 1979 | TOMO CCCLIV | No. 18

SUMARIO

PODER LEGISLATIVO

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Resolución Particular No. 1-I-443 expedida a favor de la empresa denominada Calhidra Balum Canan, S. A., ubicada en el Municipio de Comitán, Chis. 13

Fe de Erratas del Acuerdo número 101-415, por el que se señala a la [illegible] vidades de la Subprocuraduría Fiscal Auxiliar de Occidente, publicado el 24 de agosto de 1978 13

Oficio-Circular número 343-I-10434 por el que se establecen bases especiales de tributación a los causantes dedicados a la actividad de guías de turistas, en materia del Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas, por la prestación de un servicio personal independiente, por el ejercicio de 1979 14

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Decreto por el que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos autorizará la explotación de la hierba de candelilla, en los términos previstos en el diverso publicado el 23 de julio de 1955, bajo el control y financiamiento del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. 16

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Oficio por el que se autoriza el 14% de ajuste general sobre las cuotas de la Tarifa para maniobras de carga o descarga Núm. 1, a favor de la Sociedad Cooperativa Estibadores de La Cnontalpa, S. C. L., con residencia en el Municipio de Huimanguillo, Tab. 17

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Aclaración de la Convocatoria Extraordinaria para la elección de representantes de los trabajadores y de los patrones ante la Junta Especial No. 48 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Coatzacoalcos, Ver., publicada el 21 de mayo de 1979 18

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Resolución sobre privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, confirmación de derechos agrarios y cancelación de certificado, en el ejido del poblado denominado Santa Rosalía de Cuevas, ubicado en el Municipio de Doctor Belisario Domínguez, Chih. (Registrada con el número 5227) 18

Resolución sobre privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, en el ejido del poblado denominado El Guarda, La Lagunita y sus anexos, Municipio de San Felipe del Progreso, Méx. (Registrada con el número 5256) 22

Resolución sobre privación de derechos agrarios y nueva adjudicación de unidades de dotación, en el ejido del poblado denominado Santa María del Palmar, Municipio de Cadereyta, Qro. (Registrada con el número 5302) ... 25

Avisos Generales ..... 28 a 32

PODER LEGISLATIVO

LEY Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TITULO PRIMERO

Del Congreso General

ARTICULO 1o.—El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso

HEMEROTECA NACIONAL DE MEXICO DE LA UNIVERSIDAD

Publicación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial*, México, 25 de Mayo de 1979. Tomo CCCLIV, N°18.

La citada ley orgánica de 1979, reformada en 1994, no se caracterizaba por precisar la naturaleza de cada órgano camaral, por desarrollar sus funciones, ni por su exhaustividad en el alcance de éstas, y aunque definía su integración y facultades, lo hacía en términos genéricos. Estaba concebida bajo la lógica de que, invariablemente, un partido tendría la mayoría absoluta, y encabezaría los principales órganos de gobierno: la Gran Comisión en cada cámara, y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) sólo para la de Diputados, de las cuales dependía la integración de la Mesa Directiva y de las comisiones legislativas, la comisión instaladora y los comités, además de los nombramientos del titular de la oficialía mayor y de la tesorería, e inclusive para "asignarles" facultades y obligaciones a estos dos últimos, en el caso del Senado, órganos clave tanto para la administración interna de las cámaras como para auxiliar en el proceso legislativo.

La Gran Comisión, sin contrapeso de otros órganos camarales, con el tiempo se había hecho del control de las funciones directivas de cada una de las cámaras y convertido en su principal órgano de gobierno. En mi opinión,

Espacios de confluencia. A partir de 1989, legisladores de diferentes partidos presidieron numerosas comisiones en la cámara baja y en 1994 se reformuló tanto su tamaño como su integración. Eso mismo ocurrió con la Gran Comisión que modificó su composición y funciones para ceder, por ejemplo, a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, el proponer al pleno la integración de comisiones. Estas modificaciones revelaron la riqueza de la pluralidad política.

Felipe Calderón Hinojosa y Beatriz Paredes durante la sesión de la Comisión Permante en la cámara de Diputados. Foto Christian Palma/ Cuartoscuro.com

ello se debió, entre otros factores: a) a su carácter permanente (por toda la legislatura) frente a la limitada temporalidad de la Mesa Directiva; b) a que la administración interna de las cámaras y del proceso legislativo recaían en una misma figura, el oficial mayor, y la administración financiera en el tesorero, cuyos nombramientos dependían de la primera; y c) a la insuficiente regulación sobre la estructura y funcionamiento del Congreso y la administración interna de las cámaras y al desarrollo del proceso legislativo.

A diferencia de lo previsto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, las disposiciones aplicables de la multicitada ley orgánica relativas a la Gran Comisión en la cámara baja, determinaban que el grupo parlamentario conformado con "una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas", estaría organizado en "diputaciones estatales" y los coordinadores de cada una de ellas integrarían la Gran Comisión; es decir, se conservaba la representación de las entidades federativas, pero acotada a aquéllas que pertenecieren al partido que hubiese ganado la mayoría absoluta en la "generalidad" de las entidades, lo que aseguraba el control de los órganos de gobierno al partido en el poder. A la Gran Comisión también pertenecerían los diputados del grupo mayoritario que hubiesen ocupado los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y otros diputados que considerase su presidente.

Algunas de las facultades que, de hecho, venía ejerciendo la Gran Comisión, se incorporaron a la referida ley orgánica y consistían fundamentalmente en: a) dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes a las entidades federativas, a propuesta de las diputaciones; b) promover proyectos de resolución relativos a las cuestiones de límites entre los estados, de acuerdo con el artículo 116 constitucional; c)

proponer la designación del oficial mayor y del tesorero; d) proponer a los integrantes de las comisiones y comités, y coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones; y, e) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara.

Debe decirse que, a partir de 1994, las facultades de la Gran Comisión ya no tendrían un gran peso, pues se limitaban a

a) dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos de las entidades federativas y las regiones del país, para lo cual debía tomar en cuenta las propuestas de las diputaciones;
b) tramitar y presentar proyectos de resolución, cuando el Congreso debía aprobar tratados amistosos sobre límites entre los estados;
c) coadyuvar con las comisiones y los comités en la realización de sus funciones; y
d) designar al consejero legislador, propietario y suplente, del grupo mayoritario ante el Consejo General del IFE.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) surgida en 1991 de un acuerdo parlamentario en la Cámara de Diputados, a consecuencia de las fuertes presiones que ejercían las fuerzas políticas opositoras al partido gobernante, para quienes la Gran Comisión ya no respondía a la composición plural de la cámara, fue incorporada en 1994 al texto de la Ley Orgánica del Congreso General, como una comisión ordinaria, misma que "fungiría" como órgano de gobierno, responsable "de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas" de la cámara. Estaría integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, "más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara" (artículo 45), nombrados, como señalé, por la Gran Comisión. Sus facultades eran, sin duda, más relevantes que las de esta última, pues consistían en: a) suscribir acuerdos relativos a los asuntos a desahogar en el pleno; b) proponer a los integrantes de las comisiones y los comités, debiendo cuidar que en ellas se encontrasen "representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes" (artículo 47); c) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara; d) proponer los nombramientos del oficial mayor y del tesorero; e) presentar ante el pleno a los consejeros legisladores propietarios y suplentes al Consejo General del IFE; f) contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales; g) proponer a los integrantes del Comité de Administración, responsable, por disposición del RGIC, de elaborar el proyecto de presupuesto anual de la cámara y de la vigilancia del manejo de la tesorería. Sin embargo, si se considera que la Gran Comisión se integraba por los diputados del partido mayoritario y que a ella correspondía designar a "los otros tantos diputados" integrantes de la CRICP, en los hechos, la conducción y toma de decisiones en la Cámara de Diputados seguía estando bajo el control del partido mayoritario.

Para el Senado, la conformación original de la Gran Comisión, de un senador de cada entidad federativa, designado mediante sorteo entre los dos correspondientes a éstas, cuyo presidente y secretario serían electos en escrutinio secreto y por mayoría de votos, fue modificada en 1994, habiéndose dispuesto que se integraría por 32 senadores, uno por entidad federativa, electo por el voto de los cuatro senadores que en ese entonces correspondían a cada una de dichas entidades. Su directiva estaría compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario, designados por el voto de sus miembros, a excepción del segundo vicepresidente que sería el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría. Sus atribuciones consistían básicamente en: a) proponer al personal de las comisiones; b) proponer la designación de

los comisionados ante el IFE; c) proponer el nombramiento del oficial mayor y del tesorero, así como los nombramientos y remociones de los empleados de la cámara; d) coadyuvar con la Mesa Directiva en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de sus atribuciones administrativas; e) proponer el programa legislativo y tomar las providencias para asegurar el estudio y discusión de las iniciativas; f) vigilar las labores de la oficialía mayor y proveer, por conducto de esta última, lo necesario para el trabajo de las comisiones; y g) dirigir los servicios internos para el eficaz cumplimiento de las funciones del Senado. La facultad de la Gran Comisión de asignar facultades y obligaciones a la oficialía mayor y a la tesorería, prevista en el artículo 85 de la multicitada ley orgánica de 1979, fue derogada en 1994.

En cuanto a la Mesa Directiva, sus posibilidades de consolidarse como un órgano de gobierno camaral eran prácticamente nulas, en el contexto de su corta temporalidad y la constante rotación en el ejercicio de la presidencia, que obligaban a que sus funciones se limitaran a las protocolarias y a la conducción de las escasas sesiones que tenían lugar en el lapso de un mes. Las funciones que la LOCG le señalaba a la Mesa Directiva en cada cámara, se reducían a representar a esta última, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo, aplicar con imparcialidad las disposiciones legales, así como de los reglamentos y acuerdos aprobados por la cámara, etcétera

Por su parte, la Comisión Instaladora -órgano fundamental en la transmisión del gobierno camaral- debía conformarse en cada cámara antes de concluir el ejercicio de la legislatura, y sus cinco miembros ser electos por el pleno. Una vez integrada, la respectiva cámara debía comunicarlo al IFE y al TRIFE. Correspondía a esta comisión dar cuenta de los expedientes electorales que le habían remitido las autoridades en la materia y, en la sesión de instalación de la nueva legislatura, debía pasar lista de los legisladores electos y comprobar el *quorum*; enseguida procedía a integrar la Mesa Directiva, exhortando a los legisladores electos para que eligieran a quienes formarían parte de la misma, en escrutinio secreto y por mayoría de votos. Una vez electa, los miembros de la Mesa Directiva ocupaban su lugar y recibían de la Comisión Instaladora los expedientes electorales respectivos, con lo que concluían las funciones de esta última. El recién electo presidente de la Mesa Directiva rendía protesta de su cargo, después la tomaba a los integrantes de la nueva legislatura, y la declaraba formalmente instalada. En tanto que los miembros de dicha comisión eran nombrados por el pleno de cada cámara, el partido mayoritario garantizaba la transmisión de la conducción camaral sin mayores contratiempos.

La Ley Orgánica del Congreso General, como señalé, no definía la naturaleza de las comisiones y los comités. Para la Cámara de Diputados sólo señalaba que contaría con el número y tipo de comisiones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, y las clasificaba en: a) la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; b) de dictamen legislativo; c) de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; d) de investigación; e) jurisdiccionales; y e) especiales. También preveía la existencia de los comités de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas, integrados a propuesta de la CRICP. El Senado, por su parte, contaría con el número y tipo de comisiones necesarias para cumplir con sus atribuciones y tendrían a su cargo "las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, en conjunto con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia" (artículos 86 y 87). La referencia a las comisiones especiales y de investigación era muy escueta, pues se limitaba a señalar que la cámara podía nombrar "comisiones con carácter transitorio

Apertura y aquiescencia. Después del 6 de julio de 1997 parecía que iba a romperse el orden observado desde 1994; sin embargo, las diferencias entre el partido gobernante y la oposición se solucionaron con un consenso político que dio lugar a un "acuerdo de gobernabilidad" que incluyó comparecencias de funcionarios, designaciones de las comisiones y, desde luego, el informe presidencial.

José Murat Gobernador constitucional del Estado de Oaxaca se reunió esta mañana con la comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, para pedir que su estado reciba presupuesto suficiente para el próximo año, 2000. Foto: Christián Palma/cuartoscuro.com

para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico" (artículo 88).

Los grupos parlamentarios –figura incorporada en la reforma constitucional de 1977– fueron definidos como las formas de organización que podrían adoptar los diputados o senadores con igual afiliación de partido (mínimo cinco para los primeros y tres para los segundos), para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. En el Senado, los grupos parlamentarios debían "contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones" (artículo 94) en que participaran sus integrantes; y la ley disponía la forma para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, además de lo relativo a su funcionamiento. Para la Cámara de Diputados también aplicaban los estatutos y lineamientos de los respectivos partidos políticos, y correspondía a los coordinadores parlamentarios en cada cámara llevar las relaciones con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités, y era potestativo para "el líder del grupo parlamentario mayoritario […] reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas [para propiciar] el mejor desarrollo de las labores camarales" (artículos 35 y 98).

En cuanto a la normatividad relativa a la oficialía mayor y la tesorería, ésta siguió siendo notoriamente escasa, tanto en la ley como en el regla-

mento, aunque puede deducirse, a partir de las exiguas disposiciones que se referían a ambas figuras, que la primera estaba a cargo de la administración interna de cada cámara y de otorgar apoyo técnico en el proceso legislativo, y a la segunda correspondía la operación financiera, con base en las definiciones y bajo la supervisión del Comité de Administración. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso aludía a la primera en dos ocasiones: una para señalar su participación en el registro de las comisiones revisoras de credenciales para el proceso de calificación de las elecciones, y la otra para aludir a la obligación de los secretarios y los prosecretarios de la Mesa Directiva de inspeccionar el trabajo que aquélla realizaba, mientras que las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General se encontraban diseminadas en distintos artículos y se referían a la oficialía mayor casi siempre de manera indirecta. Sus funciones, de acuerdo con la ley, se ceñían, fundamentalmente, al proceso de recepción de los expedientes electorales y su entrega a la Comisión Instaladora. En el caso del Senado, dos disposiciones legales le señalaban funciones más específicas: a) la de citar a una segunda junta para la designación de los senadores que formarían parte de la Gran Comisión, cuando en la primera no se hubiere reunido el *quorum* requerido para tal fin; y b) la de ser el conducto de la Gran Comisión para proveer lo necesario para el trabajo de las comisiones.

De entre las atribuciones expresas que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso asignaba al tesorero en cada cámara, se encontraba la de descontar a los legisladores los emolumentos por sus inasistencias a las sesiones, y la de entregar una cantidad de dinero a la familia de un legislador finado o a la de un empleado de la cámara.

Dada la insuficiente regulación de las funciones y facultades de la oficialía mayor y de la tesorería, la conducción de ambas, en los hechos, se había realizado mediante la articulación que de sus actividades realizaba la Gran Comisión y normado en acuerdos parlamentarios. En el oficial mayor recaía la responsabilidad técnica del proceso legislativo pues a él correspondía "estar informado cabalmente del curso que [tomaban] las leyes y acontecimientos que [acompañaban] a toda la labor legislativa",[65] teniendo a su cargo, además, la obligación de "administrar el Palacio Legislativo con toda la complejidad que [implicaban] las dimensiones y funciones del mismo".[66]

En cuanto a la tesorería, si bien los procedimientos para la integración del presupuesto y la aplicación del gasto, no se establecían ni en el RGIC ni en la Ley Orgánica, de acuerdo con Francisco Gil Villegas se observaba una cuidadosa disciplina presupuestal, y las áreas responsables se apegaban de manera escrupulosa al importe autorizado y a los procedimientos establecidos por la propia tesorería, circunstancia que no obedecía a un desinterés por regular todas sus actividades, sino a la propia dinámica del Congreso, que obligaba "a reformulaciones internas, tomadas en acuerdos parlamentarios para dar mayor movimiento al trabajo de las sesiones".[67] En efecto, la transformación del Congreso era constante y la confrontación de ideas rebasaba las disposiciones legales, por lo que requería "continuamente nuevas formas, acordes con la tendencia hacia la ampliación del pluralismo político en todos los planos posibles o, por lo menos, identificables".[68]

---

[65] Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento. Análisis político*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Edición de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 1994, p. 86.
[66] *Íbidem*. p. 85.
[67] *Ídem.*
[68] *Ídem.*

5. La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura

No obstante el creciente pluralismo de la representación en la Cámara de Diputados, producto de las reformas electorales ya señaladas, se mantuvo la recurrente formación de la mayoría parlamentaria del PRI hasta 1997, año de inicio de la LVII Legislatura, la cual daría un vuelco radical en el desarrollo y fortalecimiento del Poder Legislativo en los tres lustros siguientes. Este proceso ha sido realmente acelerado si se considera que es un lapso muy breve para una serie de eventos históricos que han producido cambios sociales y políticos tan trascendentes, y más aún si se le compara con la época en que ocurrieron los cambios acompasados que tuvieron lugar en este poder durante los 64 años que transcurrieron entre 1933 y 1997; por ello, me parece fundamental realizar un repaso breve al periodo de ese ejercicio constitucional, pues se trató de la primera ocasión en la que el PRI no tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En efecto, los resultados electorales de 1997 dieron a los demás partidos que alcanzaron representación en la Cámara de Diputados, 17.2 millones

El quiebre. A partir de 1997 se verificó un cambio inevitable. La oposición ganó más puestos en las elecciones de aquel año y el gobierno del Departamento del Distrito Federal fue democráticamente electo, cuando antes este puesto era una designación directa del presidente de la república. Esto fue trascendental porque significaba un cambio en la naturaleza jurídica del gobierno capitalino. Con ello, se constató la cada vez más inevitable necesidad de diálogo y entendimiento entre oposición y gobierno.

Rodolfo Valtierra, *Toma de posesión de Cuauhtémoc Cárdenas como nuevo Gobernador del DF, acompañado del presidente Ernesto Zedillo*, 5 de Diciembre de 1997. Cuartoscuro, Ciudad de México

de votos, que se convirtieron en 261 legisladores, frente a 11.4 millones de sufragios del PRI que se tradujeron en 239 curules. Con el propósito de integrar e instalar la Gran Comisión, y ante la vaguedad de las disposiciones de la ley orgánica, se enfrentaron dos posiciones políticas y sendas interpretaciones jurídicas: mientras que para el PRI se surtía el supuesto para integrar la Gran Comisión con "una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas" (artículo 38), para sus opositores no se estaba frente a dicha hipótesis, y ante a la imposibilidad de conformar la Gran Comisión, señalaban, se daba otra dificultad legal: la de que ésta designara a "los otros tantos diputados" del grupo mayoritario que integrarían la CRICP, seguida de una imposibilidad más: la de que en su composición pudiera materializarse la decisión ciudadana contenida en el mandato electoral.

Cohesionados por su condición de "mayoría opositora", los miembros del llamado "Grupo de los 4" (G-4), conformado por los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM),

La oposición se hizo valer. Con la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados, el PRI gobernante comenzó una nueva etapa en su última presidencia del siglo XX, en la que el Presidente de la República estaba limitado con el respaldo solamente de los correligionarios. De este modo, por primera vez el titular del Ejecutivo negoció con la oposición compuesta de diversas expresiones políticas.

Los coordinadores del G4 y el entonces priista Arturo Núñez en el marco del Acuerdo Esopo, 13 de Agosto de 1997, Ciudad de México. El Vigia.net.

acordaron que la CRICP se integrara sólo por los coordinadores de los grupos parlamentarios, que su presidencia fuera anual y que en sus decisiones se estuviera al voto ponderado de los coordinadores parlamentarios.[69] Siendo de origen una cuestión de interpretación de la ley, la definición de este órgano camaral y de los acuerdos impulsados por el mismo, terminó siendo una cuestión de suma de votos, que hizo pagar el costo de la ambigüedad de la LOCG, al partido hasta entonces mayoritario. El G-4 aplicó el mismo criterio de votación mayoritaria en el pleno y ponderada en la CRICP, en los sucesivos acuerdos parlamentarios con los que se hizo del gobierno camaral, de la presidencia de la Mesa Directiva y de las comisiones legislativas más importantes, así como de la atribución para designar a los principales funcionarios de la Cámara de Diputados. Los argumentos del Grupo Parlamentario del PRI para revertir dichos acuerdos, encontraban idéntico sustento que los del G-4 para conservarlos, como resultado de las enormes lagunas de la ley, que permitían la interpretación a modo de quien ostentara la mayoría.

Las decisiones impulsadas por el G-4, auspiciadas tanto por la composición numérica de la Cámara de Diputados, como por una ley orgánica y un reglamento obsoletos e insuficientes, diseñados para una realidad que partía de la premisa de un partido invariablemente mayoritario, habrían de representar un hito más en el proceso de reducción de facultades metaconstitucionales del Ejecutivo. Perdida la posibilidad de integrar la Gran Comisión, al PRI se le había escapado también la oportunidad de decidir sobre la inte-

[69] Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura LVII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Núm. 4, Ejemplar del 4 de septiembre de 1997, en *http://cronica.diputados.gob.mx/*, [consultado 8/6/2012].

gración de la Mesa Directiva, de las comisiones y comités, y de los órganos administrativos internos.

La alianza opositora no logró, sin embargo, consolidarse más allá del primer periodo de sesiones de la legislatura. Diversos factores operaron en su contra y muy pronto mostró sus debilidades. Uniendo su fuerza numérica para orientar el sentido de las votaciones, el G-4 llegó a incurrir en excesos que dejaban entrever un cierto espíritu revanchista. El absurdo llegó al extremo de prohibir al titular del Ejecutivo realizar un viaje al extranjero, sin una razón evidente, y en no pocas ocasiones los excesos llegaron al enfrentamiento físico y a la comisión de errores graves de procedimiento cuando en el pleno se debatían temas fundamentales para el país, como fue el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de 1997,[70] que puso fin al movimiento aliancista.

Sin un proyecto claro y definido de mediano plazo, ni metas comunes por alcanzar, el G-4 fue incapaz de mantener la unidad. La imposibilidad para administrar tantos cambios y conflictos –inéditos en el Poder Legislativo– en un momento dado condujo a la improductividad e inclusive a la parálisis. El G-4 habría de sucumbir al finalizar 1997, producto de sus propias contradicciones y por el agotamiento de la causa que los había unido en un principio; sin embargo, ocupado el lugar de la Gran Comisión por la CRICP, de composición plural, en el gobierno camaral, y la integración de las comisiones, las cosas para la Cámara de Diputados, en principio, y para el Poder Legislativo más adelante, darían un giro determinante.

Si bien en "1997, finalmente, las elecciones legislativas produjeron el primer gobierno dividido en la historia del PRI, con 261 escaños para la oposición y 239 para el PRI",[71] muchos analistas consideran a 1977, el año de la liberalización del sistema político mexicano, cuando se promulgó la primera reforma electoral de fondo desde 1963, y 1988 cuando:

> […] la Cámara de Diputados experimentó el primer cambio profundo en su composición, un cambio que privó al partido del presidente de la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución. Casi diez años después, y luego de 68 años de existencia de un sistema de partido hegemónico, las elecciones de 1997 de diputados al Congreso dieron como resultado un sistema mucho más plural.[72]

El Poder Legislativo se transformaría radicalmente a partir de entonces, debido a que los partidos políticos multiplicaron sus oportunidades de acce-

[70] En diciembre de 1997, los integrantes de la Comisión de Hacienda acordaron presentar al pleno el dictamen de la Ley de Ingresos, aprobado por consenso, y otro sobre la reducción de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), aprobado sin el voto del PRI. El día en que el pleno los votaría, se esperaba que la aprobación del primero sería de mero trámite: sin embargo, fue votado en contra por la mayoría y desechado enseguida por el Presidente de la Mesa Directiva. El PRI intentó infructuosamente que se repusiera la votación, pero el Presidente, con el apoyo del G-4, reiteró que el dictamen ya había sido desechado (*vid. Diario de los Debates*, Legislatura LVII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Núm. 31, 4 de diciembre de 1997). En términos del artículo 72, inciso g), de la Constitución, los integrantes del G-4 habían dejado al país sin Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal. Frente a esta circunstancia, los miembros del G-4 intentaron, sin éxito, devolver el dictamen a comisión. Para resolver el problema, los legisladores de todos los partidos acordaron presentar una nueva iniciativa, que fue dictaminada y aprobada el 12 de diciembre de ese año, un día después de su presentación. Sobre este incidente, la declaración del entonces diputado Rogelio Sada Zambrano a un medio de comunicación, puso en contexto lo que en los meses anteriores había ocurrido en la Cámara de Diputados: "Parece que la aversión de no votar con el PRI nos llevó a actos de paroxismo, y en esta jornada todos salimos perdiendo, incluso el país […] me siento mal por haberme salido del salón y no votar." (Periódico *Reforma*, ejemplar del 6 de diciembre de 1997, nota de Jorge Camargo). El PAN optó por no continuar en el G-4 y, junto con el PRI, sacó adelanto la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

[71] Casar, *op. cit.*, p. 97.

[72] *Ibidem,* p. 84.

El fin de una agenda. Porfirio Muñoz Ledo ocupó la cámara de diputados gracias a la alianza entre el PRD, el PT y el PAN. En su gestión de dos años, desahogó la agenda reformista del estado convenida entre el gobierno y los partidos para procurar el equilibrio de las instituciones de la República.

Las elecciones legislativas del 6 de julio de 1997 habían arrojado un resultado inédito: el PRI obtuvo menos del 40 por ciento de los votos, y el PAN y el PRD, más del 25 por ciento cada uno. *Porfirio Muñoz Ledo responde al tercer informe de Gobierno de Ernesto Zedillo*, 1° de Septiembre de 1997, Ciudad de México. Periódico *El Norte*.

so a diversos espacios de poder público. Como nota destacada, en 1997 sólo cinco entidades del país eran gobernadas por partidos diferentes al PRI; pero en el curso de los tres años siguientes la transformación del mapa político y electoral fue dramática, al grado de que el PRI, en breve no únicamente perdería la presidencia de la República, sino 10 gubernaturas, un número mayor de diputados federales y senadores,[73] además de importantes espacios de representación en ayuntamientos y congresos locales.

a) *Una nueva Ley Orgánica para el Congreso*

Un producto obligado del creciente pluralismo y democratización del Poder Legislativo, fue la elaboración de una nueva Ley Orgánica, que fue emitida en septiembre de 1999, un año antes de concluir el ejercicio constitucional de la LVII legislatura. En ella, como se verá en un apartado posterior, se incluyeron mecanismos para asegurar la representatividad y pluralidad de los órganos de gobierno de cada una de las cámaras, así como algunas instancias de naturaleza técnica, para la conducción de procesos determinantes en una legislatura, como su instalación formal, o bien la administración interna de las cámaras, por citar sólo dos de ellos.

La Mesa Directiva pasó a ser el órgano máximo de dirección y representación de la unidad de las cámaras, y su gestión se amplió a periodos anuales. Por otra parte, se creó la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), órgano

[73] Véanse la Tabla I "Evolución en la integración…" y la Tabla II "Evolución en la integración de la Cámara de Senadores, con base en las reformas electorales a partir de 1993".

Entre misiones y comisiones. La situación parlamentaria al finalizar el siglo, se caracterizó por una constante disociación entre los antiguos aliados opositores y una incapacidad de mantener la unidad. Además de ello, la oposición tomó una actitud poco colaborativa en la cual llegaron a dificultar casi cualquier acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Estas complicaciones, a pesar de todo, revelaron la multiplicación de oportunidades de acceso a los espacios de poder público.

La Comisión Instructora de la Cámara de Diputados anunció que si procederá el juicio en contra del secretario de Turismo Oscar Espinoza Villareal. Foto Ivan Meza/cuartoscuro.com

de gobierno interno y expresión de la pluralidad en cada cámara, en cuyo seno debían impulsarse acuerdos y convergencias políticas para que toda la cámara, y especialmente el pleno, pudieran realizar de manera más eficaz su trabajo. La Mesa de Decanos vino a ocupar el lugar de la Comisión Instaladora, órgano cuya integración, de acuerdo con la ley orgánica anterior, aseguraba la transmisión del poder camaral sin contratiempos. En la actualidad, la integración de la Mesa de Decanos, ajena a criterios partidarios, asegura la instalación de cada nueva legislatura por hacerla depender de ella misma.

A la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, creada solamente para la Cámara de Diputados, se le hizo responsable de la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública, durante los periodos de sesiones ordinarias. Por último, se creó la Secretaría General, como instancia responsable de proveer los servicios parlamentarios y administrativos, sin el ingrediente de la sujeción política que anteriormente identificaba al oficial mayor, pues su titular debía ser designado por una mayoría calificada del pleno camaral. Se crearon también los centros de estudios y se instauró el servicio civil de carrera.

La creación de normatividad interna para las cámaras, cada vez más profusa, fue otra consecuencia positiva de los cambios generados durante estos últimos años y obedeció a la necesidad de adecuar el desempeño del Legislativo y el ejercicio de sus facultades a la nueva realidad y hacerlo más eficaz. Lo anterior, sin demérito de los acuerdos parlamentarios que cada una de las cámaras continuó emitiendo a efecto de regular en forma debida el ejercicio de sus atribuciones.

Antesala de la alternancia. Esta fue un proyecto de un grupo o un instituto político en particular, ni tuvo un protagonista único. Aunque se pueden localizar algunas fechas importantes a partir de la reforma política de 1977, la integran muchas otras reformas, fechas, episodios que, sumados todos, dieron lugar a la alternancia del año 2000. El PRI habló de profundización o perfeccionamiento de una democracia existente, pero la oposición pretendía avanzar en las leyes e instituciones que permitieran abandonar el esquema de partido hegemónico.

LVIII Legislatura del Congreso de la Unión 2000-2003. Ciudad de México. Foto: Archivo Wikiwand.

6. Transición y alternancia

Como consecuencia de la natural evolución social, de la dialéctica política y del creciente protagonismo comunitario, entre otras razones, todo ello tendente al perfeccionamiento de nuestra democracia, en el país tuvo lugar, con diversa cadencia y hondura, una serie de cambios en la estructura de poder. A su ritmo y observando su fecunda cultura política y jurídica, el gobierno había impulsado cambios en la administración pública, a efecto de hacerla más eficaz y eficiente, ajustado su sistema electoral para facilitar el acceso a la representación, y perfeccionado instituciones para hacerlas más democráticas.

Esta fase transicional comprende lo mismo la creación de organismos constitucionales autónomos, que el robustecimiento de las facultades y la organización de la Suprema Corte o el establecimiento de nuevas reglas y mecanismos para la distribución de los recursos públicos entre los órdenes de gobierno, evidencia la decisión de darle ruta y destino a la transición democrática. Identificada por algunos como la Reforma del Estado, la intención evidente fue la de actualizar y hacer más funcionales algunas de las instituciones creadas para mantener viables y operativas las "decisiones políticas fundamentales", y si bien pueden identificarse hitos de esta serie de medidas, no es posible asociar la transición, en especial, con alguno de ellos.

Este proceso de transformaciones, aún inacabado, tuvo en la elección federal de 2000, uno de sus puntos de inflexión. No sólo ocurrió la alternancia en la Presidencia de la República, sino que ningún partido político obtuvo la

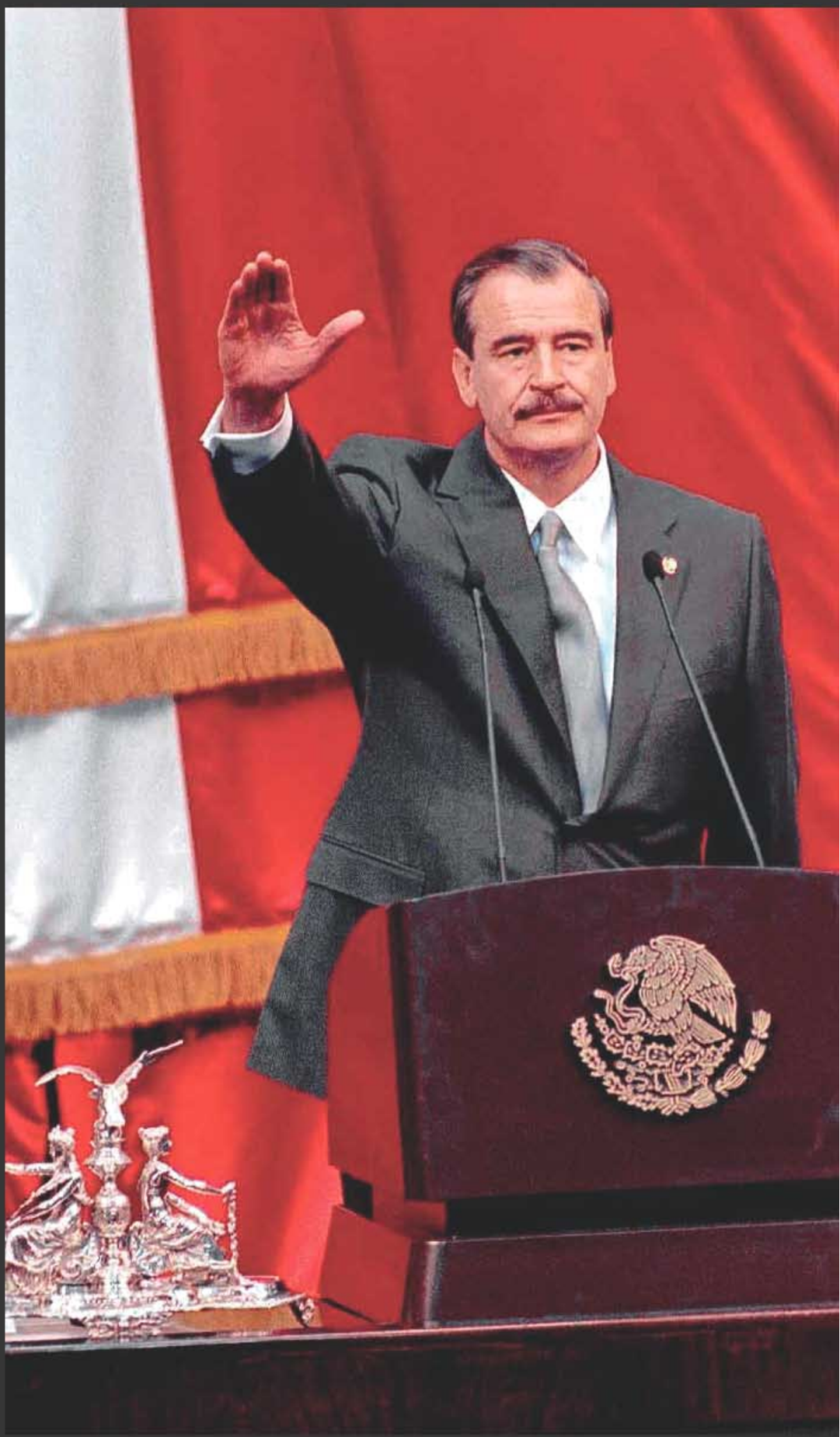
Una singular forma de hacer política. Fox fue un líder opositor que rompió el discurso establecido por el partido hegemónico a través de la proyección de su ortodoxa personalidad. Así se hizo de la gubernatura de Guanajuato primero y de la candidatura presidencial después. Sus procedimientos en la contienda no sólo le dieron ventaja en la campaña presidencial del 2000, sino que impulsó los votos de sus correligionarios que llegarían al Congreso. Con esta oferta distinta a lo conocido, ambas cámaras fueron compuestas por grupos minoritarios; aunque en el Senado el grupo mayoritario era el PRI, fue cada vez más desafiante el reto de lograr consensos.

Vicente Fox, saluda a indígenas en el Centro Ceremonial Otomí en Temoaya, Estado de México, 2000. Foto: cuartoscuro.com.

mayoría de curules ni escaños en las cámaras,[74] y su composición varió de tal manera en las legislaturas siguientes, que el PRI, el otrora partido hegemónico, llegó al extremo de representar la tercera fuerza política en la Cámara de Diputados de la LX legislatura, si bien para la elección que daría lugar a la conformación de la LXI legislatura, el PRI prácticamente triplicó el número de distritos ganados por el voto directo, lo que lo posicionó de nuevo como el grupo parlamentario con el mayor número de integrantes.

Esta nueva composición en el ejercicio de la representación política se convirtió en un reto formidable, tanto para el titular del Ejecutivo, como para los diputados y los senadores, así como para los partidos políticos y otros actores públicos de la vida nacional, quienes hoy en día deben enfrentar los retos asociados a la normalidad democrática, donde el peso específico de cada fuerza política puede variar de elección a elección, como fue el caso de la que tuvo lugar en 2012, donde el PRI recuperó la Presidencia de la República, si bien ganó 26 distritos electorales federales menos que en la elección inmediata anterior, lo que redujo su margen de representación del 47.4% al 41.4% en la Cámara de Diputados. Es interesante que en el Senado de la República, el PRI aumentó sensiblemente el número de integrantes respecto de la legislatura inmediata anterior, pasando de 35 a 52, fenómeno que se replicó a la inversa para el PAN que, de 52 senadurías alcanzadas en 2006, sólo contó con 38 en

[74] *Ídem.*



La alternancia al poder. En opinión de Gilberto Rincón Gallardo, uno de los contendientes por la presidencia en el 2000, a raíz del triunfo de Vicente Fox el 2 de julio, se difundió ampliamente la opinión de que la alternancia en la presidencia contribuyó a la transición política. Esta interpretación, muy en boga en los primeros días de su triunfo, fue aceptada sin reservas por la opinión pública nacional e internacional, pues la idea de que la democracia en México había aparecido sólo con la derrota del PRI poseía una enorme lógica y un alto valor simbólico. El problema de dicha interpretación es que históricamente era inexacta: la alternancia no generó la democracia en México, ni con ella concluyó la transición.

Toma de protesta como Presidente Constitucional de México de Vicente Fox Quesada, 1° de Diciembre del 2000. Ciudad de México.

la elección de 2012.[75] Con esta nueva conformación del escenario político nacional, durante los primeros años de la nueva administración se logró impulsar una agenda legislativa profunda y trascendente, mediante la construcción de un mecanismo novedoso para procesar acuerdos: el denominado Pacto por México, del cual me ocuparé más adelante.

a) *Siglo XXI: el de los equilibrios y la redistribución del poder*

Vistos los hechos que identificaron y con los que culminó el siglo XX, así como la caracterización de las relaciones entre los poderes, me parece que no resultaría exagerado designar al siglo XXI como el de la búsqueda de equilibrios y de la eficacia en la vinculación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde este último está dejando constancia, no exento de dificultades, de que ha superado su papel de testigo y recuperado el de protagonista, con base en el cual ejerce, cada vez con mayor prestancia, las facultades que le competen, en un contexto donde el diálogo y la negociación entre ambos se hacen cada vez más diáfanos y más productivos.

La creciente presencia del Congreso en la formación de la agenda de gobierno y en la toma de decisiones públicas de la Nación, constituye, sin duda, uno de los hechos más importantes dentro de los cambios políticos que ha experimentado nuestro país en los últimos tiempos. La correlación de fuerzas de los años recientes en ambas cámaras, ha convertido la búsqueda de acuerdos y consensos en la columna vertebral de la dinámica legislativa, modificando con esto sus relaciones con los demás poderes de la Unión, particularmente con el Ejecutivo.

A pesar de muchas dificultades coyunturales, de resistencias y atavismos políticos, los equilibrios, controles y límites, debate y deliberaciones, transparencia y rendición de cuentas, y una mayor producción legislativa, son actualmente, después del cambio definitivo en la composición de la representación nacional, de 12 años de alternancia en la titularidad del Ejecutivo,[76] del regreso del partido antes hegemónico a la primera magistratura del país en el siguiente periodo, y en un entorno de indefinición sobre quién habrá de ocuparla para el sexenio inmediato, la impronta de las cámaras del Congreso de la Unión, de suerte que un escenario radicalmente distinto al que hoy tiene lugar en ese ámbito del poder público no se anticipa como posible. Casi dos siglos nos llevó a los mexicanos construir y robustecer un Poder Legislativo de las características del que hoy tenemos; no obstante, su fortalecimiento y consolidación siguen siendo una tarea desafiante.

b) *La LVIII y LIX legislaturas*

Los cambios políticos ocurridos en el país al finalizar el siglo XX, se vieron reflejados en la integración de las dos legislaturas que siguieron a la LVII, pues en ellas ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en las respectivas cámaras.[77]

La LVIII legislatura coincidió con la alternancia –por vez primera en 70 años, desde la fundación del PNR– en la Presidencia de la República. La obligada negociación política y la necesaria construcción de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo se anticipaban como ineludibles en tal escenario, si lo que se pretendía era lograr avances en las materias que lo demandaban;

[75] *Ídem.*

[76] Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) pertenecientes al PAN, y Enrique Peña Nieto (2012-2018) del PRI, son ejemplo de esa alternancia en la titularidad del Ejecutivo federal.

[77] Véase la ya referida Tabla I "Evolución en la integración…"

sin embargo, tanto la LVIII legislatura como la LIX hubieron de convivir con un Ejecutivo caracterizado por su escasa experiencia política, y una insistente negativa a concertar para llegar a acuerdos, lo que condujo, al poco tiempo, a la debilidad presidencial y, con ella, a una gradual insolvencia para administrar conflictos y dar resultados.

Es importante recordar que la recurrente bandera de lucha de los distintos grupos opositores al sistema había sido la concentración del poder en el Presidente de la República, aunada a la disciplina partidista en el Congreso, que no pocas críticas y comentarios agrios les había merecido, que le permitía a aquél sacar adelante sus proyectos y programas de gobierno, lo que les hacía suponer que la alternancia en ese cargo constituía el requisito único para transitar hacia un nuevo modelo de ejercicio del poder público; sin embargo, el arribo de un titular del Ejecutivo de diferente signo partidista, del PAN, para ser exactos, habría de poner de relieve que el evento, por sí mismo, no traería aparejada una modificación en la forma de gobernar. Todo parecía indicar que la oposición al régimen se había preparado para ganar la elección presidencial, pero no para administrar las circunstancias que del acontecimiento derivarían, y ello vendría a evidenciar, al menos para el entonces partido gobernante, que se requería mucho más que la alternancia en la Presidencia de la República para hacerle frente a los problemas nacionales, puesto que la tarea requería, como requerido es en toda sociedad democrática y plural, profundos ejercicios de análisis y deliberación, así como de cotejo de posturas y opiniones que condujeran a la negociación y construcción de acuerdos, en los que se tomaran en cuenta las diversas expresiones políticas y sociales, además de la propia del Ejecutivo.

La decisión de la sociedad mexicana, de no conceder a ningún partido la posibilidad de aprobar reformas legales sin la participación de otro, al me-

Un gobierno sin mayoría. El primer gobierno del siglo XXI fue el resultado de la combinación de la preferencia de los ciudadanos y las reglas democráticas. La necesidad de negociar prácticamente cualquier asunto quedó establecida. Así, la dinámica política posterior estaría marcada por los arreglos institucionales entre ambos poderes y la organización y funcionamiento de los partidos y sus grupos parlamentarios.

Aspecto de la Sesión de la H. Cámara de Senadores, durante los trabajos legislativos en la vieja casona de Xicotencatl, Cuidad de México, 21 de Marzo del 2001. Foto Victoria Valtierra/cuartoscuro.com

nos, sorprendió a muchos y dejó pasmados a otros tantos. Aparentemente, el mensaje subyacente de los electores era el de obligar a sus representantes en el Congreso a hacer mucha y eficaz política, a construir acuerdos que pudieran convertirse en reformas al marco jurídico y que el modelo de un Ejecutivo extralimitado en su ámbito de atribuciones, había quedado ya en el pasado. Tal mensaje parecía quedar claro a los representantes populares; sin embargo, su adaptación al nuevo estado de situación no resultaba tan sencillo ni fácil de lograr. En efecto, al inicio de la LVIII legislatura, el Congreso parecía aturdido, como si hubiese sido parte de una colisión inesperada. Para los legisladores del PAN, hasta entonces, los opositores más consistentes al régimen, la asunción de un papel diametralmente distinto al que hasta entonces habían desempeñado, resultó tan complicado como el reto de los que, acostumbrados a la comunicación fluida y una relación cooperativa con el Ejecutivo, ahora debían cuestionarlo y, de ser necesario, oponerse a él.

A este desajuste, casi cultural, se sumó otro problema de proporciones considerables: la convicción del Presidente de la República de que el cambio de titularidad en el Ejecutivo era suficiente para impulsar el que requería el sistema. Plenamente confiado en el llamado "bono democrático" y en una legitimidad que casi nadie cuestionaba, pretendió presionar al Legislativo para que aprobara sus principales iniciativas, que denominó "reformas estructurales", sin mayor explicación ni intento de convencimiento, recurriendo a una especie de fincamiento de responsabilidades políticas a aquéllos de quienes se quejaba. Su limitada disposición para lograr acuerdos y su escasa pericia en el quehacer político, condujo al estancamiento en la negociación de dichas reformas, y lo llevó, inclusive, a justificar los magros resultados de su agenda legislativa, con el argumento que sonaba a pretexto: "el Presidente propone y el Congreso dispone".

Desde el día de su toma de protesta, el Presidente Vicente Fox había optado por impulsar una política de confrontación basada en su transitorio prestigio personal y, a partir de entonces, diversos factores se conjuntarían para generar el ambiente tenso y de mutua suspicacia que identificó la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de ese tiempo, entre otros: a) la ausencia de coordinación, y espíritu de cuerpo entre los miembros del gabinete; b) su falta de identidad con el partido gobernante; y c) una prácticamente inexistente relación entre ambos; la carencia de mecanismos, formales e informales, para administrar conflictos y de estrategias para la negociación política, no sólo con la oposición sino con su propio partido. El Ejecutivo terminaría por ceder el mando, en los ámbitos donde todavía le era posible ejercerlo, a personajes de su círculo más cercano. Otros actores políticos, como los gobernadores de los estados, los partidos políticos y el Congreso, ya habían dado cuenta del que les era propio.

Un par de asuntos evidencian, en mi opinión, los titubeos políticos de Vicente Fox. El primero fue la aprobación que dio el Congreso, incluidos los votos de sus correligionarios, a las reformas para la integración de la Junta de Gobierno del Sistema de Administración Tributaria (SAT), a efecto de que dos representantes de las tesorerías estatales pudieran incorporarse a ella, conocer de cerca y emitir sus opiniones sobre la recaudación federal, que es, al mismo tiempo, base para el cálculo de las participaciones correspondientes a las entidades federativas. Su intervención en ese órgano colegiado, dominado por autoridades federales, no habría cambiado un ápice el sentido de las decisiones; no obstante, el Ejecutivo la vetó, haciendo imposible para el Legislativo remontar esa decisión.

El segundo fue la reforma constitucional en materia de federalismo. Como gobernador de Guanajuato y más tarde como candidato, Vicente

Fox se había mostrado partidario de una redistribución de competencias y responsabilidades entre los ámbitos de gobierno; sin embargo, cuando el Senado impulsó la propuesta para esta transformación de fondo, la Presidencia operó lo necesario para evitar su aprobación, bajo el argumento de que "debilitaría al gobierno federal".

Desencuentros sucesivos habrían de limitar el libre flujo de una relación respetuosa y colaborativa entre ambos poderes. Por las cámaras pasaron algunos planteamientos del Ejecutivo que resultaron fallidos, como la reforma fiscal que, en opinión de la mayoría de los legisladores, parecía injusta porque impactaba de manera negativa en la frágil economía de los más desamparados; o la reforma energética que, como fue planteada, ponía en riesgo la rectoría del Estado en esta área estratégica de la economía nacional.

Al finalizar 2006, parecía quedar claro a los actores políticos, que la única alternativa viable para que el gobierno saliente consiguiera sacar adelante su proyecto, hubiera sido llegar a acuerdos mediante la negociación con las diferentes fuerzas políticas, lo cual pasaba, necesariamente, por una relación bien avenida con el Congreso, aun cuando el partido gobernante hubiese contado con un número considerable de legisladores en ambas cámaras en las LVIII y LIX legislaturas.

No obstante que la tribuna legislativa se había convertido en caja de resonancia de los debates políticos nacionales de fondo y de coyuntura, y en espacio para decantar, poco a poco, la posición de cada partido frente a un estado de cosas inédito en la vida política del país, ello no impidió que el Congreso sacara adelante importantes proyectos legislativos, en algunos casos impulsados también por el Presidente de la República.

El desencanto. La oferta electoral de Vicente Fox en el 2000, había generado expectativas muy altas en relación a los cambios que habían de vivirse bajo su administración. La serie de errores estratégicos y los desencuentros con el Legislativo, hicieron que su administración transitara por periodos sin acuerdos ni negociaciones razonables con la oposición. Aún con ello, lograron salir adelante algunos importantes proyectos legislativos impulsados por el Ejecutivo, pero ello no obstó para que al final de su sexenio el desaliento fuera la tónica dominante.

1er informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada. Ciudad de México, 1° de Diciembre del 2001.

México, estado pluricultural. La firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en febrero de 1996 entre el gobierno y el EZLN, fue el primer paso para adecuar las prescripciones políticas y sociales que la administración de Vicente Fox enviaría como iniciativa al Congreso el 5 de diciembre de 2000. En ella se reconocía a México como estado pluriétnico y el reconocimiento de las normas de la libre determinación de los pueblos indígenas que no estaba en contradicción con la constitución. La iniciativa fue recibida con optimismo y votada con general satisfacción por la mayor parte del Congreso.

La delegación zapatista entró y salió de San Lázaro bajo un fuerte dispositivo de seguridad por parte de la sociedad civil, Ciudad de México, 27 de marzo de 2001. Foto: Pedro Mera/ cuartoscuro.com

La reforma constitucional en materia indígena es ejemplo de ello, cuya enorme relevancia se expresa en el reconocimiento a los pueblos indígenas de su derecho a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, en tanto forman parte de la Nación pluriétnica y pluricultural que es México; a elegir a sus autoridades con base en sus usos y costumbres; a aplicar sus propias normas en la solución de sus conflictos internos, siempre con apego a la Constitución y los derechos humanos; a preservar su lengua y cultura; a tener un traductor en los juicios donde sean parte; y algunos otros para fomentar su desarrollo e integración.

En el delicado tema de la justicia, se facultó constitucionalmente al Ejecutivo federal para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional,[78] aunque limitado, en cada caso, a la aprobación del Senado,[79] además de eliminarse la pena de muerte. También se estableció el régimen de justicia para adolescentes, que incluyó los principios generales de las Reglas de Beijing o Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, en las que, de manera general, se modificó la concepción anterior respecto de los mismos: de inimputables a sujetos con derechos y obligaciones, cuyas infracciones se someterían a un tribunal judicial

[78] Creada por medio del Estatuto de Roma adoptado en 1998, tiene competencia para juzgar a los individuos responsables de la comisión de crímenes considerados como graves por el Derecho Internacional, entre los que se encuentran: crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y agresión.
[79] Aun cuando se han presentado diversas iniciativas desde la LIX legislatura, esta disposición aún no ha sido reglamentada, por lo que no está definido el procedimiento para su aplicación.

especializado y ya no a un consejo tutelar, de naturaleza administrativa, debiendo privilegiar su reinserción y no la sanción. Lo anterior sentó las bases necesarias para la creación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, aprobada por el Congreso de la Unión el 14 de junio de 2016 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* dos días después.

La responsabilidad objetiva del Estado se estableció a nivel constitucional, con la adición de un segundo párrafo al artículo 113, reconociendo que la autoridad administrativa que en su actividad cause daños y perjuicios en bienes o derechos de los particulares y tenga la característica de objetiva y directa, conlleva la obligación pública de reparación. Se emitió, además, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que fija las bases y procedimientos para indemnizar a los afectados por una actividad administrativa irregular del Estado.

Por otra parte, se facultó al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional y se emitió la ley respectiva, que establece las bases para la coordinación de acciones de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional y la colaboración en esta materia de las entidades federativas y los municipios, correspondiendo al titular del Ejecutivo federal la facultad de determinar la política en la materia y dictar los lineamientos para la articulación de acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional. Este proyecto fue precedido, cinco años antes, por la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros ordenamientos, que creó la Secretaría de Seguridad Pública como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dependencia que retornaría al ámbito de la Secretaría de Gobernación en enero de 2013, resultado de las modificaciones hechas al sistema, el cual dejó de regirse por una norma general que establecía las bases de coordinación de este último –su integración y funcionamiento-, merced a la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, emitida en enero de 2009, que incluyó sus bases de organización, los apartados relativos a la "prevención especial y general de los delitos, así como la investigación para hacerla efectiva, [además de] prescribir el deber del Estado de desarrollar políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral."[80]

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la que creó el instituto responsable de su aplicación, "para hacer más pública la vida pública", imprimieron fuerza jurídica a un principio de valor universal, propio de los regímenes democráticos, que se ha robustecido de manera gradual por el ejercicio del legítimo derecho ciudadano de fiscalizar la actuación de las autoridades. El ámbito de la rendición de cuentas es considerado como uno de los pilares de la democracia y dique a los abusos de poder, por lo que ni la democratización de los procesos para acceder al poder, ni la pluralidad en la integración de los órganos del Estado, ni la descentralización de determinados servicios que éste presta, eran suficientes para garantizar eficacia y responsabilidad en el ejercicio del poder público. En la misma línea del fortalecimiento de la democracia en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas, y en la lógica de una tendencia más general que tiene que ver con el derecho activo de los individuos de acceder, por un lado, a la información pública y, por el otro, el derecho pasivo a que su información privada, es decir, sus datos personales en posesión de terceros, sean protegidos mediante las disposiciones legales pertinentes que establezcan las reglas para su tratamiento y utilización, el artículo 6° consti-

80 Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado el 11 de diciembre de 2008, en la *Gaceta Parlamentaria* de esta Cámara. Disponible en *http://gaceta.diputados.gob.mx/*, [consultado 8/5/2018].

Autonomía e información. Entre las instituciones que obtuvieron un rango constitucional estuvo el INEGI. Desde 2006 comenzó la reforma constitucional mediante la cual se dotaría a este organismo de autonomía presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de que pudiera actuar de manera independiente, sin que sus datos fueran motivo de especulaciones. Diez años después, con las modificaciones en la Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, se completaron sus atribuciones.

Instalaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (Inegi). Ciudad de México, 4 de Diciembre de 2017. Foto: Especial. Procesofoto

tucional fue reformado años después –en febrero de 2014–, en el apartado correspondiente a la transparencia respecto de la información pública y la protección de los datos personales. Esta reforma adicionó, como sujetos obligados, a todos los entes públicos o privados que reciben y ejercen recursos públicos, o que realizan actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Merced a este cambio constitucional, el Congreso de la Unión elaboró las normas reglamentarias de dicho mandato, con base en lo cual fue abrogada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en mayo de 2016; y emitidas la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública –que modificaron el nombre y alcances del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), mismo que pasó a ser Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, además de la creación de la Ley General de Protección de Datos personales en Posesión de Sujetos Obligados.

El Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica, por su parte, también adquirió rango constitucional, y se expidió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que incluyó las bases de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dotado de autonomía técnica y de gestión para suministrar a la sociedad y al Estado, información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

En relación con el ámbito de actuación del Congreso, se amplió el segundo periodo de sesiones ordinarias a tres meses, con lo que sumaron siete los meses durante los cuales se trabaja en el pleno, sin demérito de que las comisiones y otros órganos camarales siguieran obligados a realizar reuniones periódicas, y se emitieron el Reglamento del Senado de la República y el Reglamento de la Cámara de Diputados, publicados en junio y diciembre

de 2010, respectivamente, ordenamientos cuya ausencia había sido suplida, de manera recurrente, con diversos acuerdos parlamentarios. Por su parte, el Senado adquirió una facultad constitucional más: la de aprobar convenios amistosos para resolver conflictos de límites entre los estados, quedando a la Suprema Corte la facultad para conocer, por la vía de controversia constitucional, los conflictos derivados de la aplicación del decreto del primero. En octubre de 2012, una nueva reforma constitucional devolvió a la Suprema Corte la facultad de dirimir las diferencias por límites, que tuvieren carácter contencioso, entre las entidades federativas, y si bien el Senado de la República incluyó en su Reglamento disposiciones relativas al ejercicio de esta facultad, las mismas no han sido expulsadas de este ordenamiento.[81]

Durante las dos legislaturas en estudio, también se facultó a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto y se estableció una fecha límite para que el Ejecutivo presentara las iniciativas correspondientes, además de la emisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuya finalidad es que quienes ejerzan recursos públicos lo hagan bajo criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Ley de los Derechos del Contribuyente, publicada en junio de 2005, forma parte de las emitidas durante este periodo, y tiene por objeto establecer y regular los derechos y las garantías que tienen los contribuyentes y sus responsables solidarios, como el de ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; el derecho a las devoluciones y al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, que conozcan los servidores públicos, también llamado "secreto fiscal"; derecho a un trato respetuoso y a la debida defensa, entre otros. Como complemento a esta nueva norma, en septiembre de 2006 se emitió la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, cuyo objeto es el de "garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones" en los términos del propio ordenamiento.

Otra reforma constitucional emblemática, aprobada en diciembre de 2005 y publicada en febrero de 2007, consistió en la ampliación de las facultades del Senado respecto de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo, merced a la cual, también le corresponde aprobar la decisión de este último de "terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos", que había sido facultad exclusiva del Ejecutivo.

Cuerpos normativos relativos a las fuerzas armadas, a la promoción del desarrollo social, de igualdad entre mujeres y hombres, de las personas adultas mayores, de ciencia y tecnología, de fomento a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, de cultura física y deporte, para prevenir y erradicar la discriminación, entre otros, formaron parte del ejercicio de las dos legislaturas revisadas.

Al finalizar este primer sexenio de la alternancia, la aportación a la nueva dinámica política y las relaciones entre los poderes, que los actores involucrados habían realizado, quizá hasta de forma involuntaria, consistía en una comprensión más clara de que los cambios que requería el país, no tenía relación directa con la circunstancia del arribo de un Presidente de la Repúbli-

[81] Reglamento del Senado de la República, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_191217.pdf*, [consultado 9/5/2018].

El fin de un rito. La actualización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el primer gobierno de la alternancia, dio como resultado el abandono de ciertas prácticas protocolarias y la adopción de otras a las cuales no estaba acostumbrada la vida pública. En 2006, a raíz de los resultados electorales cuestionados por la fracción del PRD y sus afines, las instalaciones de la cámara de diputados estaban tomadas y el presidente Fox sólo pudo llegar hasta el vestíbulo para entregar a una pequeña comisión de legisladores su sexto y último informe. Con Calderón habría una serie de cambios a efecto de cumplir con la obligación de informar al Congreso sin necesidad de acudir al recinto.

Los legisladores del PRD tomaron la tribuna de la Cámara de Diputados durante la sesión del Congreso de la Unión previo al VI informe de gobierno federal. Foto: Guillermo Perea/ cuartoscuro.com

ca de signo distinto al del partido mayoritario hasta entonces. Para muchos legisladores, acostumbrados a cambios paulatinos y moderados, y a contar con herramientas suficientes para administrarlos, había implicado toda una transformación en sus esquemas de razonamiento y actuación, de recomposición en sus relaciones con otras fuerzas políticas, de administración de diferendos y de negociación de agendas, que tuvieron que resolver frente a la ausencia de directriz y unidad que de alguna manera había representado la institución presidencial; no obstante 22 reformas a la Constitución tuvieron lugar, así como 549 reformas legales. De cualquier modo, se puso de relieve la necesidad de diseñar e impulsar los mecanismos adecuados a ese nuevo estado de cosas en lo político.

c) *La LX y LXI legislaturas*

En el contexto de una elección muy competida, el PAN repitió en la Presidencia de la República y, por vez primera, consiguió hacerse de la mayoría relativa en ambas cámaras. En la de diputados, el PRI fue desplazado, también por vez primera, al tercer puesto como fuerza política.[82] Las dudas sobre el resultado de la elección[83] generaron un ambiente crispado y tirante entre el PRD y el PAN, las fuerzas políticas más numerosas en la Cámara de Diputados, aunque debe decirse que los agrios enfrentamientos entre ambos partidos al inicio de la legislatura, tuvieron su momento más ríspido en dos

[82] Véase la referida Tabla I "Evolución en la integración…"

[83] Apenas una diferencia de 233,832 votos (equivalente al 0.62%) entre el PAN y el PRD, de una votación total nacional de 41'557,430 votos emitidos, según el cómputo final, en *http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html*, [consultado 14/6/2012].

Crisis y coyuntura. En 2006 se verificaron unas elecciones presidenciales en las cuales el primero y segundo lugar guardaron una muy estrecha diferencia. Esto generó una crisis política generada por la izquierda que puso en el debate público una serie de elementos controversiales que, al final de todo, concluyeron el 1 de diciembre de ese año. Sea como fuere, el Legislativo esperaba del nuevo presidente -en virtud de su experiencia como legislador- la consolidación de una agenda de interés compartido.

Campaña presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, 2006.

eventos políticos importantes de fondo y de forma: el informe presidencial y la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo.

Ambos acontecimientos se habían distinguido, durante décadas, por ser actos solemnes y en ocasiones fastuosos y, aun en el contexto de una nueva conformación del poder público, seguían constituyendo el símbolo más representativo de la preeminencia del Presidente de la República y, por tanto, constituían una buena oportunidad para el litigio político. De ahí que uno y otro grupo los aprovecharan para "sentar sus reales" y hacer el deslinde correspondiente frente al adversario. Parecía como si se tratara de crear nuevas formas para una era política recién inaugurada, caracterizada por formas distintas de ejercer el poder, de fijar posturas y de hacerse valer. Sin embargo, y si bien compuesto por grupos minoritarios, el Poder Legislativo debía contribuir a la gobernabilidad democrática.

El primero de los incidentes referidos, la rendición del último informe anual del Ejecutivo saliente al Congreso se complicó cuando aquél fue impedido de ingresar al salón de sesiones para dirigir su mensaje a la Nación desde esa tribuna: sus más aguerridos opositores le cobraban así su intervención, real o supuesta, en los comicios federales, en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador, su candidato a la Presidencia de la República.

Tres meses después, ante el amago de una partida de legisladores pertenecientes al PRD, el segundo grupo parlamentario más numeroso en la Cámara de Diputados, de impedir la ceremonia de rendición de protesta del cargo de Presidente a Felipe Calderón, como secuela de sus diferencias por los comicios de los cuales este último había surgido, la mayoría de los legisladores de ambas cámaras, cumplieron su obligación jurídica y ética, y contribuyeron al *quorum* constitucional para que aquélla tuviera lugar, si bien

dicha ceremonia tuvo que realizarse, también por primera vez, de forma poco ortodoxa: con premura, en medio de gritos y descalificaciones, y en el tiempo estrictamente necesario para desahogar el acto protocolario. Serían éstas, las dos expresiones más estridentes protagonizadas por las fuerzas políticamente más enfrentadas en el curso de la LX legislatura.

Con Felipe Calderón como Presidente y considerando que había sido legislador varias veces, se supuso que podría ser más fácil la elaboración de una agenda legislativa de interés compartido y, a pesar de la crispación del ambiente durante los primeros meses de la nueva administración, ambas cámaras se empeñarían en promover los proyectos legislativos que le eran urgentes al país, en una dinámica de negociación política y edificación de

Un nuevo Poder Legislativo. Con un ambiente político bastante enrarecido, la presidencia de Felipe Calderón buscó fijar una agenda legislativa que atendiera las demandas nacionales más urgentes. Los primeros dos años de su administración se dedicaron a la búsqueda de consensos; en junio de 2008 comenzaron a evidenciarse los primeros frutos de sus acuerdos con el Congreso manifestada en una serie de reformas importantes que aprobaron las cámaras.

Fotografía de la LX Legislatura del Congreso de la Unión. Ciudad de México, 1° de Septiembre de 2006. Archivo del sitio FotoseImagenes.net

acuerdos poco común. Habían empezado a usarse nuevas formas de hacer política y mecanismos diferentes para procesar conflictos de mejor manera, y en ello tuvieron un mérito singular los actores políticos que buscaron hacer a un lado sus diferencias para fijar una agenda mínima de gobierno, y para lograr acuerdos, de tender puentes entre los diversos protagonistas del quehacer legislativo, de suerte que las relaciones entre ambos poderes pudieron conducirse en un plano de entendimientos mínimos y respeto mutuo, que más adelante habría de traer resultados provechosos en más de un sentido.

Prosperaron importantes reformas constitucionales, como la que estableció un nuevo sistema de justicia penal, publicada en junio de 2008, que bus-

Reforma del sistema de justicia penal. En 2008, se publicó una ambiciosa reforma constitucional al sistema de justicia penal que, según el poder revisor de la Constitución, llevaría aproximadamente ocho años implementarla. En aquella se establecía que el proceso penal sería acusatorio, adversarial y oral, mandando respetar los derechos de los inculpados al tiempo de proteger a las víctimas. Adicionalmente, se establecían los mecanismos para combatir al crimen organizado y maneras alternas de resolver controversias. Era un salto sustancial de más de cien años de una legislación obsoleta.

Interior de los juzgados del Reclusorio Sur donde se realizan juicios orales en materia de justicia para adolescentes. Ciudad de México, 22 de Septiembre de 2010. Foto: Enrique Ordoñez/Cuartoscuro.

caba remontar la obsolescencia de otro con casi 100 años en vigor, que había devenido en un entramado legal e institucional del que la gente desconfiaba y que, por paradójico que suene, se había vuelto profundamente injusto. Las policías, el ministerio público, los jueces y el sistema penitenciario debían ser objeto de cambios radicales, a efecto de que se respetaran los derechos del inculpado y de la víctima, sin que por ello dejara de ser eficaz la acción de las autoridades en la investigación de los delitos y en la persecución de los delincuentes, en especial del crimen organizado. A la reforma constitucional, que comprendió 10 artículos, le siguió, no sin desavenencias con el Ejecutivo, la reforma de otros dispositivos constitucionales y algunas leyes en la materia, como: la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas,[84] la cual fue abrogada con la creación de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, producto de la reforma constitucional publicada en julio de 2011; la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, la cual habiendo entrado en vigor en diciembre de 2012, fue abrogada con la creación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, ya señalada en un apartado anterior; la Ley Federal de Extinción de Dominio, publicada en mayo de 2009; y la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro,[85] publicada en noviembre de 2010.

[84] Sustituyó a este ordenamiento la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas, de acuerdo con la reforma constitucional publicada en julio de 2011.

[85] Producto de la reforma al primer párrafo de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, publicada en mayo de 2009, que faculta al Congreso: "Para […] expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de compe-

Contra la trata de personas. En 2011 se expidió la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas, tercer delito en generación de recursos ilícitos solo después del narcotráfico y la venta de armas. Se consideró especialmente grave atentar contra el libre desarrollo de la personalidad y eliminar en las personas todo rasgo de humanidad al ser conceptuados como objetos. La trata de personas es considerada la esclavitud del siglo XXI.

Felipe Calderón presidente de México firmó el decreto que expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de esos delitos. Ciudad de México, 12 de junio del 2012. Foto: Archivo Expansion.mx

En la lógica del perfeccionamiento de un marco jurídico garantista en materia de seguridad y justicia, iniciado con la reforma al sistema de justicia penal, se continuó con la creación y actualización de leyes secundarias que desarrollaron normativamente las reformas constitucionales como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley que Establece las Norma Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la cual había estado vigente durante más de cuarenta años y que fue posteriormente abrogada, en junio de 2016, por la Ley Nacional de Ejecución Penal; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que abrogó la anterior Ley de la Policía Federal Preventiva de enero de 1999; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas; la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, además de la armonización de otros ordenamientos relacionados.

En la misma línea, se emitió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que fue abrogada después dentro del proyecto más general del Sistema Nacional Anticorrupción, producto de la trascendente reforma constitucional que lo creó en mayo de 2015, y de la cual surgiría la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en vigor a partir de julio de 2016, que abrogó a su antecesora; y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, todas vinculadas al desafiante tema de seguridad y justicia.

tencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada".

Muy relevante también fue la reforma electoral, que tuvo entre sus objetivos responder a objeciones y cuestionamientos, resultado del episodio electivo inmediato anterior. Se impulsó una serie de reformas y adiciones, que fortalecieron la capacidad organizativa y sancionadora de los órganos electorales, y se establecieron las bases para reducir a su mínima expresión la posibilidad de irregularidades en los procesos electivos, además de abonar a la equidad y la transparencia; sin embargo, no dejaron satisfechos, como en ocasiones anteriores, a todos los actores políticos y sociales, pues la nueva legislación terminó por hacer más sinuoso y complejo el entramado jurídico, tanto en lo referente a las campañas, como a la organización comicial, el acceso de los partidos a los medios de comunicación social, y lo contencioso electoral. La materia electoral sería nuevamente discutida para dar paso a sustanciales reformas y adiciones que se concretarían en 2014.

Publicada en diciembre de 2008, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, reglamentaria de la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional, misma que había sido adicionada en mayo de 2008,[86] sobresale también por su importancia, pues si bien es facultad del Congreso aprobar los ingresos, y de los diputados los egresos públicos, así como establecer controles administrativos para su fiscalización, la forma de ejercer esta última facultad era todo menos suficiente. En efecto, la contabilidad gubernamental se realizaba a base de flujo de efectivo, esto es, que únicamente consideraba los elementos ingreso-gasto. En tanto que no se realizaba un registro de los activos que se adquirían con recursos públicos, dichos bienes tampoco se reflejaban en la hacienda pública, federal, ni estatal ni municipal. Increíble, pero cierto: la autoridad no tenía forma de controlar los bienes porque no estaban registrados. Con dinero público podía comprarse un bien y registrarlo, sin problema, a nombre de una persona física, porque el gasto ya había sido reconocido de manera contable. El daño era grande, no sólo para la hacienda y el patrimonio públicos, sino también para la transparencia y la rendición de cuentas. 184 años habrían de transcurrir, después de aprobada nuestra primera Constitución, para que este tema, el de la transparencia y la rendición de cuentas, fuera finalmente abordado de manera integral por el Legislativo.

Esta ley, publicada en diciembre de 2008, vino a colmar esa enorme laguna que permitió el extravío, durante años, de una gran parte del patrimonio público. Con esta nueva ley, los gobiernos federal, estatales y municipales están obligados hoy a homologar sus sistemas de contabilidad, la cual pone énfasis en el registro y control de los bienes que se adquieren con recursos públicos.[87] El control y preservación del patrimonio público hoy pueden ser verificados por el gobernado, y esto es de una enorme trascendencia, porque va de la mano con las distintas reformas hechas al artículo 6º constitucional, en materia de transparencia, para ensanchar el derecho ciudadano de acceder a la información que se encuentre en poder de cualquier entidad pública, o de personas físicas o jurídicas cuando reciban y ejerzan recursos públicos, como quedó mencionado en el apartado anterior.

---

[86] Esta fracción faculta al Congreso: "Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional."

[87] Como parte de los mecanismos para lograr los objetivos de esta ley, en 2009 se creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), responsable de emitir documentos normativos y lineamientos de armonización contable. El Conac ha ido emitiendo algunas de estas normas, criterios, clasificadores contables, catálogos de cuentas, registros contables, etcétera, para ser adoptados por los sujetos obligados.

Los rituales del Congreso. Durante muchos años, la asistencia del Ejecutivo al Palacio Legislativo para rendir su informe ante la nación, era el evento más importante entre los protocolares del poder. Era "el día del presidente". Fox, por estar tomada la tribuna a causa de un capricho, no pudo rendir el suyo. Sin embargo, en 2008 se reformó el Artículo 69 de la Carta Magna donde se eliminaba el requisito de asistencia presencial al inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso y sólo bastaba que se enviara por escrito para el análisis.

Alejandro Poire, secretario de Gobernación realiza la entrega del VI Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón a Jesús Murillo Karam, presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados y Ernesto Cordero, presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores en el salón de Protocolos de la Cámara de Diputados. 1° de septiembre de 2012. Cuartoscuro.

Las diversas reformas constitucionales y normas emitidas por el Congreso de la Unión en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, que comenzaron a ver la luz en los albores del presente siglo, forman parte de un proceso de largo aliento que ha identificado al Congreso mexicano en los años recientes. Como parte de este proceso, se incorporó el principio de máxima publicidad y se establecieron las bases de la transparencia y rendición de cuentas, el derecho a la protección de datos personales y la obligación pública de contar con archivos confiables, de tal manera que esa triada conceptual vino a abonar al fortalecimiento del Estado democrático.

Respecto de las relaciones entre los poderes públicos, se aprobaron reformas para modificar el formato del informe del Ejecutivo, quien desde entonces lo envía por escrito al Congreso para su revisión. Cada una de las cámaras debe realizar su análisis y puede solicitar al primero que amplíe la información, mediante la llamada "pregunta parlamentaria", que deberá ser respondida en un plazo breve, pudiendo, además, citar a los secretarios de despacho y a cualquier otro titular de las dependencias de la administración pública, quienes están obligados a comparecer y rendir informes, bajo protesta de decir verdad. Se instauró también la iniciativa preferente, por la que el Legislativo estará obligado a dictaminar y votar hasta dos iniciativas del Ejecutivo por cada periodo de sesiones, y se introdujeron modalidades para que el Presidente de la República pueda recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros y para ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente al Senado o a la Comisión Permanente de los motivos de su ausencia, así como del resultado de sus gestiones.

En esta misma línea de reformas, se eliminó el llamado "veto de bolsillo", consistente en la posibilidad que tenía el titular del Ejecutivo federal para detener de manera indefinida un decreto ya aprobado por el Congreso sin devolverlo con sus observaciones, sin dar razones para no promulgarlo ni publicarlo, con lo que, dado el supuesto de que el primero estuviera en contra de dicha pieza legislativa, en los hechos la estaría vetando al impedir su entrada en vigor. Con la reforma al apartado B del artículo 72 constitu-

Fin de un veto. En 2010 se acordaron reformas al Artículo 72 constitución para eliminar el "veto de bolsillo" con el cual el presidente de la República se abstenía de publicar una ley cuando no estaba de acuerdo con ella. Se estableció que el Ejecutivo tenía un periodo de 30 días para formular observaciones y, al término de ellos, otros 10 para publicarla. En caso de no hacer ninguna sugerencia de cambio en ese plazo, se consideraba aprobada y el Congreso podía ordenar su promulgación.

Página siguiente: Instalación de la LXII Legislatura, 1 de septiembre de 2012.

cional, se establecieron plazos perentorios para la devolución con observaciones o para la publicación, y el procedimiento a seguir para el inicio de su vigencia en caso de que el Ejecutivo no realizare ni lo uno ni lo otro dentro de dichos términos. Con estas reformas se sentaron las bases formales para una relación más equilibrada y democrática, si bien la manera de rendir el informe presidencial, me parece, amerita una revisión más detallada.

Desde plataformas diversas, en la LX y LXI legislaturas se impulsaron reformas constitucionales y legales, además de leyes de nueva creación que habían sido pospuestas a la espera de escenarios propicios. En este proceso, el Congreso dio participación a instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil involucradas en los temas respectivos, lo cual dio lugar a que las reformas o nuevas leyes llevaran de inicio el mayor consenso y aceptación posibles para facilitar su procesamiento formal.

En materia de derechos humanos, en junio de 2011 se introdujo un cambio fundamental que trascendió el concepto de "garantía individual" que la propia Constitución "otorgaba" al gobernado para ejercer sus derechos, y pasó al reconocimiento de los derechos humanos que son inherentes a la persona y el establecimiento de la obligación, a cargo del Estado, de garantizar su ejercicio "de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad". Importantes normas secundarias fueron emitidas a raíz de esta reforma, como las relacionadas con el sistema de justicia penal ya mencionadas con anterioridad, y nuevos derechos fueron reconocidos en el texto constitucional, entre otros, el derecho a un medio ambiente sano y de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, que llevó aparejado el mandato al Congreso de la Unión para legislar en ambas materias, lo cual derivó en la emisión de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y la Ley General de Cambio Climático.

Otros derechos que también fueron incorporados al texto constitucional fueron el de contar con una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad: el derecho a la educación de nivel medio superior, y algunos relacionados con la igualdad y la inclusión, además de la protección a infantes, que derivaron en textos normativos para reglamentar tales dispositivos constitucionales, como la Ley General para la Inclusión de Personas con discapacidad y la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

Se crearon también normas para mejorar las condiciones de diversos ámbitos de la vida pública, como la Ley de la Economía Social y Solidaria; la Ley de Asociaciones Público Privadas; la Ley Federal de Archivos; la Ley de Firma Electrónica Avanzada; la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; la Ley de Migración; y la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana.

Las reformas constitucionales y legales, así como las leyes de nueva creación, son muestra de la productividad que es posible lograr cuando existe la voluntad política para construir canales efectivos de comunicación y de negociación y, gracias a ello,[88] se produjeron 33 reformas constitucionales, y 440 reformas y adiciones al marco jurídico entonces vigente. El Congreso continuó dando cuenta del uso de su facultad legislativa, la cual había cedido, en cierta forma, al Ejecutivo, durante los años en que éste concentró un gran poder.[89]

[88] Durante la LX legislatura (2006-2009), se llevaron a cabo 19 reformas constitucionales (de los artículos 4°, 6°, 16, 18, 29, 41, 55, 65, 69, 73, 75, 76, 82, 85, 88, 90, 92, 93, 99, 108, 110, 111, 115, 116, 122, 123, 127, entre otros), mientras que en la LXI (2009-2012), se llevaron a cabo 14 (de los artículos 4°, 17, 19, 20, 27, 43, 46, 71, 72, 73, 76, 78, 94, 103, 104, 105, 107 y 122, entre otros).

[89] Véase la Tabla III "Ejercicio de la función legislativa…"

ENTRE LAS NACIONES EL RESPETO AL
NEZAHUALCOYOTL
LA PATRIA ES PRIMERO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

d) El Legislativo y el Ejecutivo de la alternancia

Es claro que en esta etapa de ajustes en la relación del Legislativo con el Ejecutivo, aunque hubo realizaciones, debe admitirse que se mantuvo cierto déficit político y legislativo en algunas materias. No obstante, puede afirmarse que ninguno de los dos primeros presidentes de la alternancia en el siglo XXI logró materializar plenamente las transformaciones profundas a la arquitectura constitucional que permitiera acometer con éxito los retos contemporáneos, pues como señalé líneas arriba, en un primer momento y ante una realidad inédita, habían optado por meter "vino nuevo en odres viejos" en esta nueva época de ejercicio del poder.

Los primeros años del siglo XXI constituyeron un lapso relevante en el proceso de transición de un modelo en el que aún subsistían desequilibrios entre los dos poderes, a otro en el que el ejercicio pleno de las facultades de cada uno de ellos, se volvió condición de supervivencia. Tiempo necesario para replantear y redefinir a la institución presidencial y al Congreso; para un ejercicio cabal y productivo de sus funciones y facultades, en aras del servicio al país.

Durante los primeros años de la alternancia, el Legislativo se había debatido en definir su papel en las nuevas condiciones del ejercicio del poder y la representación política; por determinar su agenda y sus prioridades en ese nuevo escenario político de reglas y papeles, en muchos casos, aún no asimilados; de contrapesos hasta entonces inexplorados, de ausencia de controles conocidos para administrar conflictos desconocidos; de liderazgos emergentes que buscaban suplir al ausente y definir las nuevas reglas de convivencia y de un modelo distinto de ejercicio del poder. También se vio obligado a entender el alcance de sus facultades y la necesidad de ejercerlas en el mo-

Se fue el presidente, viva el presidente. Con el triunfo de Enrique Peña Nieto en 2012, se abrió una nueva era de relaciones entre el poder Legislativo y el Ejecutivo. Una de las estrategias más efectivas del presidente, fue la negociación con los opositores de una serie de acuerdos que desembocaron en transformaciones de profunda significación para el país, cuyos efectos están en pleno desarrollo y otros en proceso de consolidación.

Enrique Peña Nieto toma posesión de la presidencia de la República en la Cámara de Diputados, lo acompañan José Murillo Karam presidente de la Cámara de Diputados y Felipe Calderón Hinojosa, Ciudad de México, 1° de diciembre de 2012. Procesofoto.

mento y la circunstancia oportunos, y de evitar movimientos pendulares que pudieran poner en riesgo la gobernabilidad, al tiempo que debía gobernarse mejor a sí mismo y de relacionarse con los otros poderes del Estado, sin dejar de lado esa intensa lucha que tenía lugar entre los grupos políticos por cada palmo de terreno para impulsar sus propias agendas legislativas y políticas.

Durante el primer sexenio de la alternancia, el legislativo se enfrentó al dilema de ser proactivo y conducirse como órgano rector del quehacer público, por un lado, o permanecer en la inercia que implicaba la lógica de lo reactivo, por el otro, pero ahora frente a un Ejecutivo un tanto difuso y con cuestionada capacidad para articular a las distintas fuerzas que actúan en la sociedad, lo que derivó en una fragilidad casi crónica del Presidente de la República, para impulsar acuerdos con el Congreso, misma que se vio agravada por sus permanentes e innecesarios ataques a los opositores, llegando al extremo de vetar leyes, promover controversias constitucionales en contra de este último –que fueron respondidas en la misma medida-; "sobregirarse" en el ejercicio de su facultad reglamentaria, utilizar los medios de comunicación para acusar al Congreso y a los legisladores de "frenar el cambio por el que habían votado los mexicanos", o inclusive a la abstinencia legislativa casi al concluir la LIX legislatura, donde el titular del Ejecutivo presentó únicamente cuatro iniciativas a la Cámara de Diputados, entre los meses de abril y mayo de 2006, las cuales, sumadas a las que presentó a esta legislatura, alcanzaron un total de 36.[90]

La nueva composición del Congreso había cancelado cualquier atisbo de subordinación al Ejecutivo y de promoción de una agenda definida desde

[90] Véase la Tabla III "Ejercicio de la función legislativa…"

espacios ajenos a su propio entorno. Era imperativo dialogar y construir acuerdos; hacer compromisos y cumplirlos; en pocas palabras, hacer mucha política, entender el papel que le correspondía desempeñar. Un tiempo de ajustes, en el que las propias fracciones parlamentarias requerían comprender, en primer término, su propio papel, para estar en posibilidad de entender las funciones del Poder Legislativo. Fue tal el ejercicio de introspección que los legisladores, los grupos parlamentarios y los partidos políticos tuvieron que emprender en este lapso, que no en pocas ocasiones aquél tuvo un comportamiento inercial que, por momentos, dio lugar a una baja productividad legislativa y a un ejercicio de su función deliberativa a veces excesivo.

En este contexto, el inicio de un nuevo periodo sexenal y el arribo de un Presidente de la República formado en el ejercicio del poder público, tanto en el ámbito político, el administrativo y el legislativo -aunque un tanto disminuido, a diferencia de su antecesor, por los cuestionamientos a su legitimidad electiva-, dio pauta a la construcción paulatina de acuerdos con un Congreso para entonces más habituado a ese nuevo escenario político nacio-

Momento de la instalación de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión. Ciudad de México, 29 de Agosto del 2015. Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

nal, y señalado por las variaciones constantes en su composición partidista. Asumido el papel que le correspondía cumplir y la relevancia de los temas abordados en la asamblea, el Congreso consolidó su función deliberativa, legislativa y de control, atendiendo y resolviendo, lo mismo asuntos de la coyuntura que cuestiones sustantivas y trascendentales de la vida nacional. El Congreso fue el espacio natural para el debate.

Transcurridas las dos primeras administraciones de la alternancia, la pluralidad del Congreso había dejado de representar un obstáculo para la toma de acuerdos con los que todos los sectores de la sociedad pudieran sentirse atendidos. La partidización de temas, que había estado presente años atrás y ocupado, con frecuencia, espacios de negociación importantes, empezó a ceder frente a la urgencia de dar cauce y atención a los asuntos que exigía la sociedad mexicana; una sociedad políticamente más madura que aguardó, a veces no de manera tan paciente, a que sus representantes comprendieran lo que se esperaba de ellos y de la institución de la cual formaban parte.

e) *Nuevas alternancias: pactos y acuerdos*

La alternancia ya no resultaba extraña después de dos administraciones de signo partidista distinto al otrora partido hegemónico, el cual, en el nuevo ciclo gubernamental iniciado en septiembre de 2012, conquistó por la vía electoral la primera magistratura del país con Enrique Peña Nieto como su candidato, quien había logrado la confianza de un número suficiente de votantes, no únicamente para ocupar la máxima posición política del país, sino también para la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, en las que el PRI se hacía también de una relativamente cómoda presencia, por sí mismo, en cada una de las cámaras, con el 41% de las curules en la Cámara de Diputados y un 40% en el Senado, frente a un 23% del PAN y 20% del PRD, en el primer órgano legislativo, y 30% y 17%, respectivamente, en la llamada cámara alta, mientras que el resto de los espacios quedó repartido entre otros cuatro partidos políticos. En un escenario como éste, donde los electores habían distribuido su voto sin darle una clara mayoría a ningún partido, la construcción de consensos era indispensable.

El Congreso de la Unión habría de impulsar acuerdos y reformas tan trascendentales que, tiempo después siguen en pleno desarrollo y ejecución; reportando resultados, aunque muchos aún en proceso de maduración.[91]

7. Fortalecimiento de las instituciones electorales y los organismos constitucionales autónomos

Una expresión importante de la vida democrática de México está vinculada a las elecciones y las autoridades que hacen posible la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las mismas. Es en la segunda mitad del siglo XX cuando se crean las instituciones electorales que incentivaron la participación política de los partidos y de los ciudadanos en los temas políticos de interés nacional, mismas que abren las puertas para un ejercicio crítico de la democracia dentro de los cauces legales y que en no pocos casos requirió de reformas constitucionales de enorme calado para avanzar en este ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. A la par de la creación de esas instituciones electorales, que resultan más visibles para la ciudadanía y cuyo protagonismo crece durante los procesos electorales, también se hizo necesario fortalecer otros organismos cuyas funciones son vitales y clave para el desarrollo del país, con enorme relevancia en los temas monetario, de derechos humanos, de educación superior, de telecomunicaciones e in-

[91] Es importante señalar que las últimas legislaturas (de la LVIII a la LXII) llevaron a cabo sus funciones durante la alternancia política, y contrario a lo que pudiera pensarse de una parálisis legislativa por pluralidad en la conformación de las cámaras, fueron sumamente productivas, pues presentaron considerables iniciativas que se tradujeron en numerosas reformas constitucionales y legales, como se aprecia a continuación:

LVIII legislatura (2000-2003), ocho reformas constitucionales y 315 legales.

LIX legislatura (2003-2006), 14 constitucionales y 234 legales.

LX legislatura (2006-2009), 19 constitucionales y 195 legales.

LXI legislatura (2009-2012), 14 constitucionales y 245 legales.

Es decir, se contabilizan 55 reformas constitucionales y casi mil reformas legales, algunas de notable relevancia, como la modificación de diversos artículos de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucional; algunos incisos y artículos de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional; la expedición de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; reformas y adiciones sobre diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; adiciones de artículos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre muchas otras reformas legales.

Instalación de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, Ciudad de México, 31 de agosto de 1988. AGN, México.

formación estadística nacional, entre otros.

Aunque la mayoría de los institutos electorales y organismos constitucionales son autónomos, correspondió al Poder Legislativo llevar a cabo las reformas constitucionales que precisaran sus funciones y atribuciones, pero para no dejarlos en absoluta independencia, se otorgaron facultades al Ejecutivo o se dieron otras para que previamente o durante su ejercicio, sea el Senado quien elija entre una terna a sus integrantes, o bien, que presente su presidente un informe anual ante el Congreso de la Unión y los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, excepto en el caso de las universidades públicas.

a) *Creación del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE)*

El Instituto Federal Electoral fue creado tras los conflictos postelectorales de 1988, que provocaron una serie de reformas constitucionales aprobadas el 4 de abril de 1990, tras la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral federal: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Este instituto inició sus actividades el 11 de octubre de 1990, con la primera sesión de su máximo órgano de dirección: el Consejo General y su presidente, quien era el titular de la Secretaría de Gobernación. Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado cinco importantes reformas: en 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo adminis-

INSTITUTO N
PAN

Garantía institucional. Para asegurar el cumplimiento de los elementales conceptos de la democracia, la creación del Instituto Federal Electoral tuvo como fin evitar conflictos poselectorales y dar certeza al proceso. Luego de sucesivas reformas, actualmente el Instituto Nacional Electoral, expresión evaluativa del IFE, ha transitado hacia una institución más robusta y ha ganado legitimidad ante la sociedad mexicana al organizar contiendas que ofrecen garantías para el pleno ejercicio de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos.

Arriba, izquierda: *Mesa de Trabajo entre funcionarios del IFE y el secretario de Gobernación y presidente del Consejo General de ese Instituto, Fernando Gutiérrez Barrios, en el Salón Revolución, en la sede de Bucareli*, 17 de junio de 1992. Archivo Fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE, Ciudad de México.

Derecha: *Penúltima sesión del Consejo General presidida por José Woldenberg Karakowsky*, 10 de octubre de octubre de 2003. Fotoproceso.

Abajo: *El 4 de abril del 2014 se llevó a cabo la instalación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), ante el cual rindió protesta Lorenzo Córdova Vianello al cargo de consejero presidente, así como diez consejeros electorales.* Octavio Gómez/procesofoto. Ciudad de México

trativo electoral. En su primera integración, en 1990, se constituyó como un órgano de Estado con una concurrencia de los poderes: del Ejecutivo, en la figura del secretario de Gobernación como presidente del Consejo General, y del Legislativo a través de los cuatro consejeros del mismo, dos diputados y dos senadores, representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada cámara; además de seis consejeros, propuestos por el Presidente de la República, que debían ser aprobados por dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, y varios representantes partidistas, cuyo número se determinaba de acuerdo con los resultados obtenidos en la última elección.

En la reforma de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Poder Legislativo otorgó al IFE diversas atribuciones, como la declaración de validez y expedición de las constancias de mayoría en las elecciones de diputados y senadores, además de comenzar a establecer topes en los gastos de campaña (aún no se fijaba un equilibrio entre los recursos públicos y privados que los partidos destinaban a la contienda electoral, como tampoco se regulaba la adquisición de tiempo en radio y televisión para difundir los mensajes de sus candidatos). El Congreso de la Unión otorgó al Consejo General la facultad de designar al Secretario General y a los directores ejecutivos, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y a propuesta del Consejero Presidente a la sazón, el secretario de Gobernación.

La reforma del año siguiente creó las figuras de los "consejeros ciudadanos", propuestos por las diversas fracciones partidarias que integraban la Cámara de Diputados y electos por las dos terceras partes de sus integrantes, y aunque continuaron existiendo los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General, tenían voz pero no voto en las decisiones que ahí se tomaran, pero se mantuvo la disposición de que el presidente del Consejo General fuera el secretario de Gobernación. También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

Como se ha señalado párrafos arriba, la reforma de 1996 fue de gran impacto, pues se trató de la modificación del artículo 41 constitucional, convirtiendo al IFE en un organismo constitucional autónomo, gozando de total autonomía tanto para su gestión político-jurídica como para el manejo de su presupuesto, con su propio patrimonio y con el derecho de promover "iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia."[92] Esta reforma consideró, también, la creación de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en donde se reforzaba la autonomía e independencia del IFE, creándose la presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva, por lo cual se eliminaron las figuras del Director y Secretario General; así como varias comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que le permitió al Consejo General tener mecanismos que supervisarían las actividades ejecutivas del instituto. Integrarían el órgano deliberativo ocho consejeros electorales, con derecho a voz y voto, mientras que el Secretario Ejecutivo, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de cada partido con registro sólo tendrían derecho a voz pero no a voto.

Al año siguiente, un nuevo código de la materia, amplió las encomiendas del instituto, destacando las de "fortalecer la confianza y la credibilidad de la

[92] Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, p. 173-194, en: *Estado de Derecho y transición jurídica*, José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez editores, México, UNAM-IIJ, 2002, (Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) libro electrónico, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf* [consultado 23/2/2018]. El tema de los organismos constitucionales autónomos lo revisaré a continuación.

ciudadanía en las elecciones federales, regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación, promover la participación ciudadana en las elecciones, asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales, transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados [y] crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General."[93]

A partir de la reforma constitucional de 2014, como parte de las transformaciones derivadas del Pacto por México, el IFE cambió su nombre por el de Instituto Nacional Electoral (INE), y evolucionó hacia una institución de carácter nacional a partir de la cual los estándares con los que se organizan los comicios electorales, se homologaron para fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.[94]

b) *Institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), del Tribunal Federal Electoral (Trife), y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)*

Durante el siglo XIX y la mayor parte del XX funcionaron los llamados colegios electorales, que fueron instancias que se integraban con algunos "presuntos" diputados y senadores, es decir, electos, aunque pendiente de definir la validez de los comicios de cada uno de ellos y del resto de los integrantes de ambas cámaras. Ellos llevaban a cabo un procedimiento conforme al cual se calificaba la regularidad de las elecciones, su validez, así como se ventilaba cualquier duda o irregularidad en los comicios de diputados, senadores y en la del Presidente de la República. A este sistema se le llamó "autocalificación".

Las razones por las que rigió fueron:

a) La tradición constitucional en México, pues desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, se adoptó la autocalificación;
b) El respeto a la soberanía del Congreso;
c) El principio de división de poderes, por el cual ningún otro poder u órgano podría intervenir en el establecimiento e integración de las cámaras del Poder Legislativo.

La discrecionalidad en la resolución de las impugnaciones, el carácter de definitivas e inatacables, restó legitimidad y credibilidad a la autocalificación que realizaban los colegios electorales. Esto permanecería así hasta 1986, pues debido a las impugnaciones presentadas por los partidos de oposición durante las elecciones de 1985, el Presidente de la República decidió abrir el debate sobre la pertinencia de modificar la legislación electoral. Se realizaron diversas audiencias públicas para presentar propuestas de reforma constitucional, con las cuales el titular del Ejecutivo construyó su iniciativa de reformas en la materia, que envió a la LIII legislatura, junto con la propuesta de abrogar a la LOPPE y sustituirla por un nuevo Código Federal Electoral. Las reformas constitucionales de diciembre de 1986 modificaron una docena de artículos, entre ellos el 52, 53, 54, 56, 65 y 77.

En 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), como un órgano autónomo, encargado de resolver los recursos de apelación y queja contra los actos de la autoridad electoral. Sin embargo, su naturaleza era

[93] Historia del…, *op. cit.*
[94] http://www.ine.mx/sobre-el-ine/, [consultado 15/2/2018).

Página siguiente, arriba: *Aspecto de la sesión del Tribunal Federal Electoral del Distrito Federal que inicia hoy sus actividades*, 30 de junio de 2000. Foto Juan Sotelo, Cuartoscuro.

Abajo: *El magistrado Constancio Carrasco Daza fue elegido como nuevo presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en sustitución de Alejandro Luna Ramos. Constantino Carrasco recibió seis votos a favor en la primera ronda, con lo que fue innecesario realizar una segunda ronda de votación*, Ciudad de México, 13 de abril de 2015. Foto Isabel Mateos, Cuartoscuro.

administrativa y por lo tanto sus facultades eran limitadas, ya que sus resoluciones podían ser modificadas o revocadas por dos terceras partes de los miembros presentes del colegio electoral; y esta instancia del Legislativo, no desapareció pronto. La reforma también derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte y facultó al tribunal para conocer del recurso de apelación interpuesto en la etapa preparatoria de las elecciones. Las resoluciones del mencionado tribunal que recaían sobre los recursos de queja podrían tener efectos importantes, como confirmar, modificar o revocar actos de las autoridades electorales, ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir las constancias de mayoría y/o no expedir constancia de asignación cuando en la elección respectiva se presentaran las causales de nulidad establecidas en el artículo 337 del Código Federal Electoral.

Unos años más tarde, en 1990, se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife) como órgano jurisdiccional autónomo especializado en la materia, encargado de dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y de garantizar la legalidad de todos los actos jurídico-electorales. El Trife estaba plenamente facultado para declarar la nulidad de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión. La ley estableció que no procedía juicio ni recurso alguno contra las resoluciones de ese tribunal, pero que aquéllas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral sólo podrían ser revisadas y, en su caso, modificadas por los colegios electorales. Desde su creación, en 1991, las salas regionales del tribunal funcionaban de manera temporal, con atribuciones a ejercer exclusivamente durante los procesos electorales federales.

De particular relevancia fueron los cambios que se operaron a partir de la reforma de 1994, en donde se buscó que el proceso electoral fuera lo más confiable posible, comenzando con la modificación en la composición del IFE, en donde los partidos tuvieron una representación unipersonal, con voz pero sin derecho a voto. Se sustituyeron los seis consejeros magistrados por otros tantos consejeros "ciudadanos"; se mantuvo como presidente del Consejo al titular de la Secretaría de Gobernación y también se conservaron "los cuatro consejeros del Poder Legislativo (uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las cámaras, mismos que integraban el órgano desde sus orígenes en 1990)",[95] quienes tenían derecho a voz y voto. Durante estas elecciones se llevó a cabo el primer ejercicio de fiscalización sobre las finanzas de los partidos políticos, demostrando una inequidad que debía corregirse para las siguientes elecciones. Es importante, también, la formalización de la figura de los observadores electorales, quienes podían participar en todas las fases del proceso electoral, incluidas la solución de impugnaciones y la calificación de las elecciones, así como la presencia de observadores internacionales.

El entonces presidente Ernesto Zedillo propuso la que llamó "reforma electoral definitiva" en 1996, que comprendía destacadamente:

a) La revisión y transformación tanto del IFE como del TRIFE. El primero de ellos tuvo una nueva composición en la integración de su Consejo General, formado por un consejero presidente, que no sería más el secretario de Gobernación y, por lo tanto, el Poder Ejecutivo se desligó

[95] Córdoba Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, p. 653-703, en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf [consultado 21/2/2018], p. 667. Córdoba señala que "el conjunto de los seis consejeros ciudadanos tenía posibilidades de imponerse a estos cinco funcionarios (suponiendo que votaran juntos), con lo cual, por primera vez, se garantizó la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por encima de los intereses partidistas o del gobierno."

de la organización de las elecciones. Ocho consejeros electorales más, elegidos por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios que la integraban; se designaba también a un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario, así como un representante por cada partido político, con voz pero sin voto. Se modificó el artículo 41 constitucional, en donde se estableció que "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".[96] Se le otorgaron nuevas atribuciones al IFE, como la fiscalización de los recursos ejercidos por los partidos políticos y la posibilidad de realizar auditorías, pues se determinó que debía prevalecer una mayoría de los recursos públicos sobre los recursos privados, para generar mayores condiciones de igualdad en los procesos electorales; se redefinieron reglas de acceso a los medios de comunicación para otorgar tiempos del estado para los partidos políticos, con la finalidad de transmitir spots en radio y televisión durante las campañas, además de que los partidos podrían contratar su propio tiempo; asimismo, se contemplaba que estos últimos contaran con programas permanentes en ambos medios de comunicación.

El Tribunal Federal Electoral cambió en su estructura y pasó a formar parte del Poder Judicial Federal como un tribunal especializado, conocido a partir de entonces como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), encargado de vigilar la "constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales", a través del juicio de revisión constitucional, lo que la convirtió en la última instancia para declarar la validez de las elecciones federales, estatales y municipales,[97] es decir, de todos los cargos de elección popular, como los presidente municipales, diputados, senadores y el Presidente de la República, con el mandato expreso de ser esta institución la que, a partir de las elecciones del año 2000, haría entrega del dictamen del cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y la constancia de mayoría que acredita al ganador de las elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.[98] La integración del TEPJF sería por medio de magistrados nombrados por el voto de las dos terceras partes del Senado, a partir de ternas propuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa evaluación de los candidatos. En la cúspide de la pirámide, estaría la Sala Superior, antes sala de segunda instancia, apoyada por cinco salas regionales temporales que funcionarían sólo durante los procesos electorales, con sede en Guadalajara, Monterrey, Xalapa, ciudad de México y Toluca, una por cada circunscripción electoral; que más tarde modificarían su carácter temporal y se volverían permanentes. Como atribuciones del TEPJF se incluyeron: establecer jurisprudencia en materia electoral; resolver en

[96] Historia del Instituto Federal Electoral, en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/, [consultado 25/2/2018]. Como es evidente, el IFE evolucionó y sus funciones se hicieron cada vez más complejas, y para dotarlo de total independencia, el Ejecutivo se desligó absolutamente de él, con lo cual pasó de ser un órgano vinculado pero no supeditado a otras autoridades, para convertirse en un organismo autónomo, garantizada su independencia y personalidad jurídica en el artículo 41 constitucional, Apartados A a D.

[97] Córdoba, *op. cit.*, p. 670.

[98] Como sucedió en las elecciones de 2012, http://portal.te.gob.mx/contenido/dictamen-del-computo-final, [consultado 11/2/2018].

forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados, senadores y de presidente de la República; y resolver en forma definitiva e inatacable los juicios y recursos que se sometieran a su conocimiento. Junto con la creación del TEPJF también se aprobó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vigente a partir del 22 de noviembre de 1996.

Esta reforma también modificó las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se incorporara dentro de la acción de inconstitucionalidad la posibilidad de impugnar las leyes electorales federales o locales que violasen los principios de la Constitución federal, incluyendo las controversias en esa materia.

b) La integración de las cámaras federales tuvo modificaciones sustanciales, como la reducción del "límite máximo de diputados que un partido podía tener por ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, para quedar en 300 legisladores; además, estableció un tope de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados del 8% de presencia en dicha cámara respecto del porcentaje de votación obtenida por ese partido."[99] Mientras que la Cámara de Senadores continuó conformada por 128 legisladores, tres por cada entidad federativa, siendo dos de ellos asignados al partido más votado y el otro a la primera minoría, en tanto que los 32 senadores restantes "se elegirían a través del sistema electoral proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas en una única circunscripción en el país."[100]
c) Se modificó la manera de designar a los funcionarios del Distrito Federal, que hasta ese momento era competencia exclusiva del Presidente de la República. Tanto el Jefe de Gobierno del DF como los 16 jefes delegacionales ahora serían elegidos mediante voto popular directo, y la Asamblea de Representantes se convirtió en la Asamblea Legislativa del DF, lo cual preparó el camino para el gran cambio que sucedió en 2016, cuando el Distrito Federal desapareció para crear una entidad *sui generis,* casi un estado, y dotar a la Ciudad de México –su nueva denominación política– de una constitución propia y transformar a los asambleístas en diputados locales y a los jefes delegacionales en alcaldes, además de crear concejos, también electos popularmente y de composición plural.

Las reformas electorales de 1996 rindieron sus frutos al año siguiente,[101]

[99] Córdoba, *op. cit.,* p. 672.
[100] *Ibidem.*
[101] Como señala el mismo Córdoba, "el marco legal que regulaba a los comicios federales desde 1996 había demostrado con el paso de los años que tenía lagunas, algunas de ellas importantes y significativas, pero también lo era que el IFE, a través de sus actividades reglamentarias, y el Tribunal Electoral, mediante sus criterios y tesis de jurisprudencia, habían logrado subsanar en términos generales esas omisiones o ambigüedades de la ley electoral…" Estos grandes avances en materia electoral habían derivado de un proceso democrático impulsado no sólo por el titular del Ejecutivo, sino también por los integrantes del Poder Legislativo durante varios años, pero que tuvieron una repercusión importante en esta reforma de 1996 y para el 2000, cuando se produjo la primera alternancia en la Presidencia de la República, tras casi 70 años de predominio del hasta entonces partido oficial (PRI), así como una falta de mayoría en ambas cámaras. Era la primera vez en la historia de México que se presentaba un gobierno dividido, haciendo evidente que las elecciones ya eran muy competidas, que ningún partido podía conquistar por sí mismo la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, y que debía existir un "piso parejo" para todos los contendientes, además de sujetarse a la fiscalización de los recursos públicos (y privados) y el reparto de los tiempo oficiales en radio y televisión para transmitir los spots de sus campañas políticas. En otras palabras, el marco regulatorio que debía privar en la contienda electoral cada vez se perfeccionaba, pues las instituciones encargadas de ello tenían una gran responsabilidad al ejercer las atribuciones que se les habían concedido constitucionalmente los legisladores federales. Otra reforma constitucional y legal se operó al año siguiente de las elecciones

Autonomía y estado. En 1928 alcanzó su autonomía la Universidad Nacional de México, convirtiéndose en la actual Universidad Nacional Autónoma de México que se rige por su propia Ley Orgánica, que le dota de capacidad jurídica para organizarse libremente dentro de los lineamientos señalados por la ley. Otras instituciones con similares atribuciones de organismos constitucionales autónomos son el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), entre otros.

Página siguiente, arriba: Edificio del Banco de México, proyecto del arquitecto Carlos Obregón Santacilia.

Abajo: Edificio de la rectoría de la Universidad Autónoma de México, proyecto de los arquitectos Mario Pani, Enrique del Moral y Salvador Ortega Flores.

cuando en las elecciones intermedias se hizo manifiesto el avance democrático del país, al ser electo el primer jefe de gobierno del DF, surgido del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al perder el PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que significaba que "toda ley debía pasar a partir de entonces por un proceso de negociación y acuerdo de al menos dos partidos políticos",[102] y por primera vez los partidos de oposición consiguieron que uno de sus diputados contestara el informe presidencial.

c) *Organismos constitucionales autónomos*

Es importante resaltar que los procesos transformadores de finales del siglo XX y principios del XXI, no sólo se circunscribieron al aspecto electoral y de recomposición en la integración del Poder Legislativo, sino que se extendieron a otros organismos del Estado a los cuales les concedieron facultades para llevar a cabo sus actividades con total independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Algunos de estos organismos constitucionales autónomos son el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el ya citado IFE, ahora INE, entre otros.

Los organismos constitucionales autónomos son aquellos "órganos descentralizados del Estado, a los que se les ha otorgado autonomía legal, técnica y financiera, los cuales ejercen funciones clave para el desarrollo del país; es por ello que "deja en manos de quienes considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo Estado",[103] ya sea la preservación de los bienes culturales, la prestación de servicios de seguridad social, la garantía de acceso a la educación superior, la protección de los derechos humanos, la fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos federales, sólo por citar algunos ejemplos. Lo que se busca con estos organismos es "blindar" esas áreas clave contra cambios políticos que pudieran afectar el desarrollo nacional; es por ello que "despoja" de algunas de sus atribuciones principalmente a los poderes Legislativo y Ejecutivo, aunque tampoco significa que no están sujetas a comparecer ante el Congreso de la Unión, o que el nombramiento de sus titulares sea aprobado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, según sea el caso.

Los primeros entes autónomos con los cuales contó nuestro país fueron las universidades públicas, pues desde la década de los años 20 del siglo pasado, estas instituciones ya elaboraban sus propios estatutos, se regían bajo su forma de organización y gobierno, seleccionaban a sus profesores y empleados, elegían a sus autoridades, contaban con su propio patrimonio, adquirían y administraban sus bienes. Fue la Universidad Nacional de México en 1929, la primera en obtener la autonomía, aunque fue hasta 1933 cuando se expidió su Ley Orgánica en donde "se estableció que la universidad es una corporación dotada de plena capacidad jurídica que se organizaría libremente dentro de los lineamientos señalados por la ley."[104]

de 2006, como la racionalización del gasto público, regulación de las precampañas, reducción de los tiempos de campaña y la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en los medios de comunicación.

[102] Córdoba, *op. cit.,* p. 672. Al tratarse de elecciones intermedias, no hubo modificación en el Senado de la República, que contaba con mayoría del PRI.

[103] Pedroza, *op. cit.,* p. 177.

[104] *Ibidem,* p. 182. Para 1944 se aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde define que "la universidad [es] como una corporación dotada de plena capacidad jurídica cuyo fin es impartir la educación superior y organizar la investigación científica."

BANCO DE MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU

El segundo organismo constitucional autónomo fue el Banco de México creado en 1932, con el objetivo de mantener firme la rectoría económica y el control monetario que estaba en manos del Estado, para evitar que estuviera sujeto a las fluctuaciones provocadas por las políticas económicas que algunos gobernantes pretendieran imponer. No obstante el buen desempeño del Banco de México, cuatro años después, el gobierno atentó contra su autonomía e intervino en sus funciones, lo que condujo a un caos financiero y monetario; durante varias décadas se mantuvo esa intervención estatal en Banxico, hasta que en 1993 se le devolvió su carácter de organismo constitucional autónomo, el cual debe rendir cuentas al Congreso de la Unión. La designación de su titular corresponde al Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores.

En 1999 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nacida en 1990 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero que en 1992 adquirió el rango constitucional, fue dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio; su objetivo es "colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia", así como "investigar, a petición de parte o de oficio, la afectación de la esfera jurídica de los gobernados, por actos u omisiones de las autoridades administrativas, por ejemplo, la ilegalidad, la negligencia o el retraso manifiesto, la inequidad o la injusticia entre otras",[105] aunque sus resoluciones o recomendaciones no tienen carácter obligatorio. Su presidente y los diez miembros del Consejo Consultivo serán designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República; su presidente ejercerá el cargo por cinco años, con la posibilidad de ser reelecto sólo por un periodo más, con la obligación de presentar un informe de actividades ante los representantes de los poderes de la Unión, como lo establece el artículo 102 constitucional.[106]

En tiempos más recientes, diversas instituciones se han ido incorporando a la lista de los organismo constitucionales autónomos, que en gran medida se debe a las reformas constitucionales que han fortalecido la pluralidad política y democrática de los últimos lustros, así como la necesidad de modernizar las instituciones ya existes pero que se requería el que estuvieran en consonancia con la apertura comercial de los tratados comerciales suscritos por nuestro país; es así como el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos adquirieron esa categoría de organismos constitucionales autónomos, mientras que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, por la información tan especializada que maneja y la enorme importancia que tiene para todas las instituciones que requieren de sus servicios, como las estadísticas demográficas, de educación, de salud y de cualquier servicio en general, así como las agrícolas, laborales e industriales, respecto a vías de comunicación, puertos y telecomunicaciones y, en

---

[105] *Ídem*., p. 190. Aunque sus recomendaciones no son obligatorias, se considera que los informes que rinden los visitadores y el Presidente de la CNHD son "un medio indirecto del control de las acciones del gobierno", incluso de las actividades de la Marina y el Ejército mexicanos.

[106] Artículo 102, *op. cit.*, el cual señala "El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. […] El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las legislaturas de éstas."

general, sobre cualquier tópico que se requiera de las entidades federativas e instituciones del país, requiere de absoluta autonomía constitucional e independencia en sus atribuciones.

Tanto los tribunales agrarios (fracción XIX del artículo 27 constitucional)[107] como los tribunales de lo contencioso-administrativo, institución jurisdiccional para dirimir controversias entre particulares y autoridades de la administración pública,[108] también forman parte de estos organismos constitucionales autónomos.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sede Central ubicada al sur de la Ciudad de México sobre la Av. Periférico Sur #3469. Ciudad de México, 3 de febrero del 2016. Foto: Miguel Dimayuga/Procesofoto.

[107] Artículo 27, *op. cit.* La fracción XIX de este artículo de la Ley fundamental señala "para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores…" Párrafo reformado en enero de 1992. Este organismo estuvo integrado por un Tribunal Superior Agrario (con cinco Magistrados numerarios, quienes elegirán a su presidente, el cual ejercería el cargo por tres años) y los tribunales unitarios agrarios.

[108] El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está integrado por una Sala Superior, 46 Salas regionales (correspondientes a 23 regiones) además de una Junta de Gobierno y Administración; los magistrados son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, para ejercer su cargo por un periodo de 15 años (de sala superior) y 10 años (de sala regional). La sala superior se integra con 11 magistrados, dividida en dos secciones, con cinco magistrados cada una; el presidente del Tribunal –que ejerce el cargo por tres años, sin derecho a ser reelecto- no integra ninguna de éstas.

BARRACAN.

Capítulo IV

EL CONGRESO MEXICANO: SUS FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

1. Introducción

La división de poderes, la elección popular de los gobernantes, la temporalidad de este mandato, la publicidad de los actos de los gobernantes y su responsabilidad por los mismos, así como la igualdad de los gobernados ante la ley,[1] son características de la República como forma de gobierno. El republicanismo, entonces, se fundamenta en la libertad e igualdad políticas y se erige sobre una base social homogénea, que sirve para mantener el andamiaje institucional que da forma a la comunidad política, lo cual tiene lugar en el marco de un respeto generalizado a la ley, concretándose en "el gobierno de las leyes" o el ideal moderno del Estado de Derecho, nutrido con el pensamiento liberal.

Como se advierte, todos los elementos citados, son también inherentes a la democracia, y ésta puede definirse como un conjunto de reglas que establece quien está autorizado a adoptar las decisiones colectivas y a establecer los procedimientos.[2] La representación, entendida a la luz de la frase de Rousseau, como "forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos",[3] hace posible el ejercicio democrático del poder mediante la elección de quienes toman las decisiones políticas, y es en aquélla donde encontramos el origen, desarrollo y finalidad que debe cumplir el Parlamento en un sistema democrático, por ser el "único órgano capaz de integrar a todas las fuerzas que aceptan las reglas del juego de la libertad y de las mayorías".[4] Así, con la elección directa de los mandatarios, se conforma la representación, es decir, lo que da lugar a la democracia representativa que, aunque no es perfecta, ha resultado ser la mejor manera para hacerla efectiva en las complejas sociedades modernas.

[1] Bidart Campos, Germán J., *Compendio de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 42, paráfrasis.
[2] Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia, cit. pos.* Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, en *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006, p. 87.
[3] *Cit. pos.* Mora-Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 34.
[4] Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 22.

¡Protocolo, protocolo! El informe presidencial, esa vieja costumbre constitucionalista, tenía un significado especial: que el Ejecutivo cumplía y se sometía a la Ley. Los primeros en darle solemnidad a este evento fueron los congresistas americanos. En nuestra tradición, se estableció desde 1917 que el 1 de septiembre de cada año, el presidente en turno se presentara ante el Legislativo para rendir su informe por escrito. Desde ese entonces sólo hubo algunas excepciones hasta que se modificó el protocolo: Álvaro Obregón lo presentó el 7 de febrero de 1921; Emilio Portes Gil el 5 de febrero de 1930 y Salinas de Gortari el 1 de noviembre de 1994. Vicente Fox no pudo rendir el suyo en 2006 por estar tomada la tribuna y en 2008 se eliminó la condición de que el Ejecutivo acudiera personalmente a dejarlo al Congreso.

Página anterior: *Federico Montes dando lectura al informe presidencial de Carranza, ante la XXVIII Legislatura*, Casasola, 1 de septiembre de 1918, Ciudad de México, placa seca de gelatina, 12.7 x 17.8 cm. 40220 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.- Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Representación y democracia están, entonces, íntimamente relacionadas, y el ejercicio mismo de la representación democrática tiene su expresión más acabada en las asambleas parlamentarias, en las que es posible la toma de decisiones por el voto de las mayorías, pero respetando las opiniones y salvaguardando los derechos de las minorías. Esto hace del Congreso, en el caso mexicano, "una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro incipiente sistema democrático",[5] cuyas funciones buscan satisfacer diversas necesidades de la sociedad.

Para comprender la trascendencia de la funciones del Poder Legislativo, es necesario el estudio de su organización y la dinámica de su funcionamiento, de lo que me ocuparé, partiendo de su marco jurídico -el interno de cada una de las cámaras, y de ambas funcionando como Congreso-; es decir, de lo que se denomina Derecho Parlamentario.

2. Funciones del Congreso

"Función", según el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, es la

> […] acción propia de una persona, órgano o mecanismo; […] en el campo de las ciencias sociales, […] es la puesta en práctica continuada de unas actividades que se consideran valiosas y pueden, y aun deben, ser proseguidas de modo sucesivo por tiempo indefinido. La función es la realización sucesiva de una serie de fines análogos.[6]

Desde el punto de vista sociológico, entonces, el funcionalismo –de acuerdo con Bronislaw Malinowski–[7] se sustenta de manera principal en la teoría evolucionista del hombre y la adaptación progresiva de las instituciones a las funciones que les han sido encomendadas, donde el concepto "función" se basa en una analogía entre la vida social y la orgánica. Además de una teoría, el funcionalismo es también un método que provee bases científicas para el estudio de las prácticas de una cultura determinada y la forma en que dichas prácticas se realizan. "Por sus frutos los conoceréis", es el lema del funcionalismo, para el cual la función deriva de la necesidad que se pretende satisfacer, misma que da lugar a otras demandas derivadas y, por supuesto, a otras funciones. Las ideas de Malinowsky acerca de estos requerimientos son esenciales en el esquema funcionalista, pues ambas -necesidad y función-, están íntimamente relacionadas, en tanto que la segunda sólo tiene razón de ser si satisface necesidades, entre las que este autor distingue tres principales: a) las primarias o biológicas; b) las secundarias o sociales e instrumentales, que constituyen las técnicas y procedimientos para satisfacer las primarias; y c) las terciarias o integradoras, que son los mecanismos institucionales diseñados para la toma de decisiones tendentes a cubrir las de carácter instrumentales, y que es donde se sustentan las estructuras gubernamentales, jurídicas y religiosas. En términos sociológicos, entonces, una función es la contribución de una institución para mantener la estructura social, y para el caso de la presente obra, la teoría del funcionalismo aplicada al análisis del Poder Legislativo, resulta útil para comprender las necesidades que la función satisface, así como su organización y funcionamiento para tal fin.

---

[5] Mora-Donatto, *Temas selectos…, op. cit.,* p. 9.

[6] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1998, voces: división de funciones, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 373, e indagación, función de, Namorado Urrutia, Pericles, p. 482.

[7] Páez Díaz de León, Laura, *Pensamiento social británico ensayos y textos*, México, UNAM, 2003, p. 279.

En un principio, las asambleas parlamentarias –en sentido literal: reuniones para hablar– se establecieron para discutir y posteriormente para tomar acuerdos y emitir normas, con las cuales se construía el andamiaje jurídico para dar orientación y fundamento de gobierno a los asuntos públicos o de interés general. El parlamento moderno, como órgano colegiado que refleja la complejidad de las sociedades contemporáneas y la heterogeneidad de sus miembros, ha venido incrementando, poco a poco, el número de sus funciones.

Las originales asambleas deliberativas devinieron, por necesidad, en representativas. Al desarrollarse, fueron sumando tareas a la propiamente legislativa, la presupuestaria y, más tarde, la fiscalizadora del gasto público, hasta llegar a convertirse en indiscutibles y eficaces depositarias de la diversa y compleja voluntad general. Dichas asambleas son en la actualidad crisol de intereses, ideologías, necesidades y recursos para dar viabilidad a una Nación, entendida como origen y destino común, y no sólo como sinónimo de Estado o país, cuyas funciones y atribuciones, múltiples y variadas encuentran, todas, sustento en un principio fundamental: el de la representación, y para comprender sus alcances y objetivos, me parece fundamental identificarlas y clasificarlas, en el entendido de que se trata de

> […] una tarea compleja [ya que] los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere invariablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.[8]

Para ello, debe considerarse que una tipología estrictamente formal desbordaría, como señalé antes, al referirme a las funciones del Estado, la normatividad a la que está sujeto el Congreso, puesto que las funciones que éste realiza podrían caber, al mismo tiempo, en clasificaciones distintas, e inclusive en subclasificaciones, dependiendo de las necesidades que se pretendan cubrir.

En este sentido, me parece que puede proponerse una clasificación que consiga precisar tanto su naturaleza material, es decir, la referida al objetivo perseguido o necesidad que satisfacen, y la formal o instrumental, que atendería a los procedimientos o mecanismos utilizados para llevarla a cabo, atento al hecho de que todas las funciones podrían caber en más de un tipo de la clasificación. Partiendo de lo expuesto, las funciones parlamentarias podrían, convencionalmente, clasificarse, en: a) representativa; b) legislativa; c) financiera; d) de control; y e) de carácter instrumental.

a) *La función representativa*

Ésta es la piedra angular del quehacer de las asambleas parlamentarias, en tanto parte del reconocimiento de que el pueblo es el titular del poder público, pero dada la complejidad de las sociedades modernas, no puede participar en la tarea de gobernar ni tomar las decisiones públicas de manera directa.

La representación política ha sido el resultado de un largo proceso histórico; anulada en sus inicios por el pretendido origen divino de los monarcas, dejaba fuera el derecho del pueblo a participar en la toma de las decisiones fundamentales del reino. Todos eran súbditos de la corona y no ciudadanos

[8] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: funciones parlamentarias, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 442.

Declaration of Independence

GEORGE WASHINGTON

JOHN HANCOCK

THOMAS JEFFERSON

MASSACHUSETTS

NEW HAMPSHIRE

CONNECTICUT

RHODE ISLAND

NEW JERSEY

NEW YORK

PENNSYLVANIA

DELAWARE

VIRGINIA

MARYLAND

NORTH CAROLINA

SOUTH CAROLINA

GEORGIA

IN CONGRESS, JULY 4th. 1776.

The unanimous Declaration of the thirteen United States of America

When in the course of human events it becomes necessary for one people to dissolve the political bands which have connected them with another, and to assume among the powers of the earth, the separate and equal station to which the Laws of Nature and of Nature's God entitle them, a decent respect to the opinions of mankind requires that they should declare the causes which impel them to the separation.

We hold these truths to be self-evident, that ALL MEN ARE CREATED EQUAL, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.—That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed, —That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles, and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness. Prudence, indeed will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient causes; and accordingly all experience hath shewn, that mankind are more disposed to suffer, while evils are sufferable, than to right themselves by abolishing the forms to which they are accustomed. But when a long train of abuses and usurpations, pursuing invariably the same Object, evinces a design to reduce them under absolute Despotism, it is their right, it is their duty, to throw off such Government, and to provide new Guards for their future security.—Such has been the patient sufferance of these Colonies; and such is now the necessity which constrains them to alter their former Systems of Government.

The history of the Present King of Great Britain is a history of repeated injuries and usurpations, all having in direct object the establishment of an absolute Tyranny over these States. To prove this, let Facts be submitted to a candid world.—He has refused his Assent to Laws, the most wholesome and necessary for the public good.—He has forbidden his Governors to pass Laws of immediate and pressing importance, unless suspended in their operation till his Assent should be obtained; and when so suspended, he has utterly neglected to attend to them.—He has refused to pass other Laws for the accommodation of large districts of people, unless those people would relinquish the right of Representation in the Legislature, a right inestimable to them and formidable to tyrants only.—He has called together Legislative Bodies at places unusual, uncomfortable, and distant from the depository of their public Records, for the sole purpose of fatiguing them into compliance with his measures.—He has dissolved Representative Houses repeatedly, for opposing with manly firmness his invasions on the rights of the people.—He has refused for a long time, after such dissolutions, to cause others to be elected, whereby the Legislative powers, incapable of Annihilation, have returned to the People at large for their exercise; the State remaining in the mean time exposed to all the dangers of invasion from without, and convulsions within.—He has endeavored to prevent the population of these States; for that purpose obstructing the Laws for Naturalization of Foreigners; refusing to pass others to encourage their migrations hither, and raising the conditions of new appropriations of Lands.—He has obstructed the Administration of Justice by refusing his Assent to Laws for establishing Judiciary powers.—He has made Judges dependent on his Will alone for the tenure of their offices, and the amount and payment of their Salaries.—He has erected a multitude of New Offices, and sent hither swarms of Officers to harass our people, and eat out their substance.—He has kept among us, in times of peace, Standing Armies without the Consent of our Legislatures.—He has affected to render the Military independent of and superior to the Civil power.—He has combined with others to subject us to a jurisdiction foreign to our constitution, and unacknowledged by our laws; giving his Assent to their pretended Legislation:—For quartering large bodies of armed troops among us:—For protecting them, by a mock Trial, from punishment for any Murders which they should commit on the Inhabitants of these States:—For cutting off our Trade with all parts of the world:—For imposing Taxes on us without our Consent:—For depriving us in many cases, of the benefits of Trial by Jury:—For transporting us beyond Seas to be tried for pretended offences:—For abolishing the free System of English Laws in a neighbouring Province, establishing therein an Arbitrary government, and enlarging its Boundaries so as to render it at once an example and fit instrument for introducing the same absolute rule into these Colonies:—For taking away our Charters, abolishing our most valuable Laws, and altering fundamentally the Forms of our Governments:—For suspending our own Legislatures, and declaring themselves invested with power to legislate for us in all cases whatsoever.—He has abdicated Government here, by declaring us out of his Protection and waging War against us.—He has plundered our seas, ravaged our Coasts, burnt our towns, and destroyed the lives of our people.—He is at this time transporting large Armies of foreign Mercenaries to compleat the works of death, desolation and tyranny, already begun with circumstances of Cruelty and perfidy scarcely paralleled in the most barbarous ages, and totally unworthy the Head of a civilized nation.—He has constrained our fellow Citizens taken Captive on the high Seas to bear Arms against their Country, to become the executioners of their friends and Brethren, or to fall themselves by their hands.—He has excited domestic insurrections amongst us, and has endeavored to bring on the inhabitants of our frontiers, the merciless Indian Savages, whose known rule of warfare, is an undistinguished destruction of all ages, sexes and conditions.—In every stage of these Oppressions We have Petitioned for Redress in the most humble terms: Our repeated Petitions have been answered only by repeated injury. A Prince, whose character is thus marked by every act which may define a Tyrant, is unfit to be the ruler of a free People.

Nor have WE been wanting in attentions to our British Brethren. We have warned them from time to time of attempts by their legislature to extend an unwarrantable jurisdiction over us. We have reminded them of the circumstances of our emigration and settlement here. We have appealed to their native justice and magnanimity, and we have conjured them by the ties of our common kindred to disavow these usurpations, which would inevitably interrupt our connections and correspondence. They too have been deaf to the voice of justice and of consanguinity. We must, therefore, acquiesce in the necessity, which denounces our Separation, and hold them, as we hold the rest of mankind, ENEMIES IN WAR, IN PEACE FRIENDS.

We, therefore, the Representatives of the United States of America, in General Congress assembled, appealing to the Supreme Judge of the world for the rectitude of our intentions, do, in the name, and by Authority of the good People of these Colonies, solemnly publish and declare, That these United Colonies are, and of right ought to be Free and Independent States, that they are Absolved from all Allegiance to the British Crown, and that all political connection between them and the State of Great Britain, is and ought to be totally dissolved; and that as Free and Independent States, they have full Power to levy War, conclude Peace, contract Alliances, establish Commerce, and to do all other Acts and Things which Independent States may of right do.—And for the support of this Declaration, With a firm reliance on the Protection of Divine Providence, We mutually pledge to each other our Lives, our Fortunes and our sacred Honor.

Button Gwinnett, Lyman Hall, Geo Walton, Wm Hooper, Joseph Hewes, John Penn, Edward Rutledge, Thos Heyward Junr., Thomas Lynch Junr., Arthur Middleton, Samuel Chase, Wm Paca, Thos Stone, Charles Carroll of Carrollton, George Wythe, Richard Henry Lee, Th Jefferson, Benja Harrison, Thos Nelson jr., Francis Lightfoot Lee, Carter Braxton, John Hancock, Robt Morris, Benjamin Rush, Benja Franklin, John Morton, Geo Clymer, Jas Smith, Geo Taylor, James Wilson, Geo Ross, Caesar Rodney, Geo Read, Tho M:Kean, Wm Floyd, Phil. Livingston, Frans Lewis, Lewis Morris, Richd Stockton, Jno Witherspoon, Fras Hopkinson, John Hart, Abra Clark, Josiah Bartlett, Wm Whipple, Saml Adams, John Adams, Robt Treat Paine, Elbridge Gerry, Step. Hopkins, William Ellery, Roger Sherman, Sam.l Huntington, Wm Williams, Oliver Wolcott, Matthew Thornton.

To the Knights of the Illustrious Order of the Cincinnati this Ornamental copy of the Declaration of Independence is respectfully dedicated by their fellow citizen John Binns

Department of State, 25th April 1818. I certify, that this is a correct copy of the original Declaration of Independence deposited in this Department, and that I have compared it therewith and that it is examined with those of the original rolls, and have found them exactly similar. John Quincy Adams

Entered according to Act of Congress the 2d day of December 1818, by John Binns in the Clerk's Office of Pennsylvania

HALE LD. 534

5000

libres, aunque el sistema privilegiaba a ciertos grupos. Esta situación comenzó a modificarse de forma irreversible, cuando el pueblo reclamó una intervención sustantiva en la toma de decisiones, hasta que el principio de igualdad de los ciudadanos y su derecho a organizar de manera libre su gobierno quedó formulado de manera formal, por primera vez, en la *Declaración de Independencia* norteamericana y pocos años después, en la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano,* principio que sirvió de base para la organización política de las naciones que asumieron como forma de gobierno la de república democrática y representativa, cuyo sistema de gobierno habría de particularizarse a partir de las condiciones propias de cada país: su extensión territorial, su pasado, su tradición política, su cultura jurídica y su realidad económica y social. Cuatro principios fundamentales han acompañado a esas naciones desde entonces: a) la supremacía constitucional; b) la separación de poderes; c) la representación política; y d) la participación política.[9]

El principio de supremacía constitucional fue esbozado en *El Federalista*, al referirse al papel de intérprete de la ley que correspondía a los tribunales, que lo diferenciaba del que correspondía al cuerpo legislativo

> […] si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser ésta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la Constitución.[10]

Como señalé antes, al consagrarse la supremacía constitucional, la jurisdicción constitucional se expandió, al haberse encomendado al Poder Judicial la tutela de los derechos esenciales consagrados en la Ley fundamental. La separación de poderes, a la que también me he referido en un capítulo previo, ha mostrado ser el tipo de arreglo institucional más eficiente para proteger la libertad, para que el poder controle al poder y se evite su ejercicio abusivo. Los principios de representación y de participación política, son instrumentos de los que se ha valido la democracia para garantizar su eficacia.

La fórmula de la representación política fue concebida como la respuesta más racional para ejercer las funciones derivadas de la implementación del poder soberano, donde los poderes del Estado son los órganos instrumentales, cuyos integrantes asumen obligaciones y responsabilidades frente al pueblo. Esto es así, en tanto que las ideas sobre la dignidad del hombre no podían desembocar en un desentendimiento de la sociedad, una vez que ésta hubiese ejercido su derecho al voto, de suerte que la representación y la participación políticas, siendo dos caras de una misma moneda, son complementarias y no mutuamente excluyentes. En los estados modernos, el mandato de los ciudadanos no es ya para proteger los intereses de una clase o de un estamento, sino para representar al pueblo en su conjunto, que es lo que da legitimidad (principio fundamental de la democracia) al Legislativo para realizar su función de crear normas, puesto que aquél "no puede ser obligado a obedecer otras leyes que no sean las dictadas por aquéllos que él ha escogido y autorizado para legislar".[11] Me parece fundamental acotar que la legitimidad está íntimamente relacionada con la eficacia, pues "por

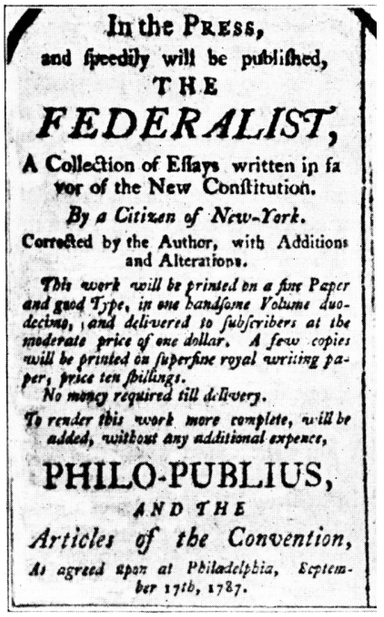
Soberanía anunciada. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, proclamó que las trece colonias británicas se definían como estados soberanos e independientes del Reino Unido de la Gran Bretaña para formar una nación independiente. Además de exponer los motivos conducentes a la separación con respecto a la metrópoli, los congresistas reivindicaron en ella el derecho a la vida, la libertad y la felicidad a la que están llamados todos los individuos que formarían esa nueva nación. Este es probablemente el texto legal que tuvo una repercusión significativa en la formulación de los códigos constitucionales hispanoamericanos de principios del siglo XX.

Página anterior: *Facsímil de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, enmarcada por óvalos con medallones que muestran el rostro de los representantes originales de las Trece Colonias.* Diseño del periodista John Binns, *ca.* 1818, impresión en papel tejido y grabado, 91.8 x 68 cm. Biblioteca del Congreso, Washington DC.

[9] *Vid. supra* Capítulo 1.

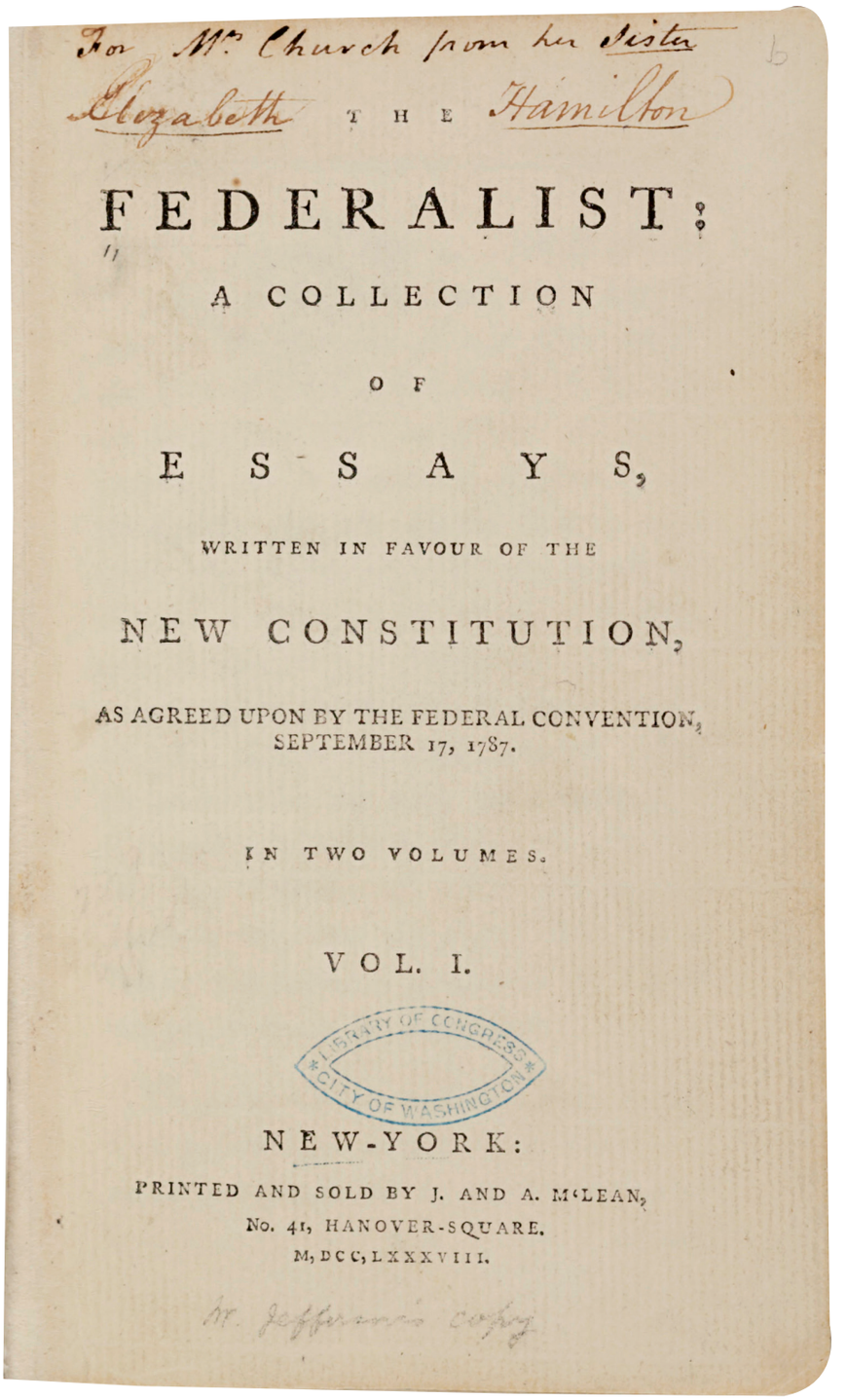
[10] Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, en *El Federalista*, LXXVIII. En *http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/51.html*, [consultado 10/1/2010].

[11] Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, *cit. pos.* Caminal Badia, Miquel, *Manual de Ciencia Política*, España, Ed. Tecnos, 1999, p. 409.



In the PRESS,
and ſpeedily will be publiſhed,
THE
FEDERALIST,
A Collection of Eſſays written in fa vor of the New Conſtitution.
By a Citizen of New-York.
Corrected by the Author, with Additions and Alterations.
This work will be printed on a fine Paper and good Type, in one handſome Volume duodecimo, and delivered to ſubſcribers at the moderate price of one dollar. A few copies will be printed on ſuperfine royal writing paper, price ten ſhillings.
No money required till delivery.
To render this work more complete, will be added, without any additional expence,
PHILO-PUBLIUS,
AND THE
Articles of the Convention,
As agreed upon at Philadelphia, September 17th, 1787.

A favor de la Constitución. El Federalista fue una colección ensayística de 85 títulos escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, publicados entre octubre de 1787 y agosto de 1788 en diarios neoyorkinos como The Independient y The New York Packet. El objeto de estos ensayos era ratificar el proyecto de constitución propuesto por la Convención Constituyente de Filadelfia y establecer de una vez y para siempre un gobierno representativo con separación de poderes. A través de extraordinarias disertaciones filosófico-jurídicas, los textos de El Federalista conforman uno de los cánones más importantes en el pensamiento político americano que explica a la perfección el sistema presidencial que rige en buena parte de los países occidentales.



For Mrs Church from her Sister
Elizabeth
THE FEDERALIST:
A COLLECTION
OF
ESSAYS,
WRITTEN IN FAVOUR OF THE
NEW CONSTITUTION,
AS AGREED UPON BY THE FEDERAL CONVENTION,
SEPTEMBER 17, 1787.
IN TWO VOLUMES.
VOL. I.
LIBRARY OF CONGRESS
CITY OF WASHINGTON
NEW-YORK:
PRINTED AND SOLD BY J. AND A. M'LEAN,
No. 41, HANOVER-SQUARE.
M, DCC, LXXXVIII.
Mr. Jefferson's copy

Arriba: Portada del Volumen I de la primera colección de los *Federalist Papers* (Papeles Federales, 1788) dedicada a Church Schuyler por su hermana Elizabeth Hamilton, cofundadora y directora delegada del primer orfanato privado de Nueva York y esposa de Alexander Hamilton. Biblioteca del Congreso, Washington D.C.

Derecha: Anuncio para The Federalist (*El federalista*) en el que aparece el seudónimo "Philo-Publius", 1787.

un lado, el abanico de intereses representados condiciona los contenidos de las políticas; por otro, cuanto más amplio ese abanico, mayores garantías existen sobre la calidad técnica de las decisiones, las normas y leyes".[12] Siendo la función representativa, entonces, la base de todas las demás:

> […] el Parlamento, que representa una sociedad que es plural en su estructura social, cultura, creencias, valores y opiniones políticas, tiene que cumplir una función de caja de resonancia y, si cabe, de receptor y canalizador

[12] *Ibidem*, p. 428.

El sufragio, derecho ganado. Este derecho político y constitucional establece la votación a cargos públicos en dos sentidos: uno activo, que es donde se define a quienes tienen derecho a votar para elegir representantes; otro pasivo, mediante el cual se determina quién y bajo qué aspectos pueden ocupar un cargo público. En los regímenes democráticos, la legitimidad política deriva principalmente del sufragio. Actualmente, en occidente, el sufragio es universal y permite que todos los miembros de una sociedad puedan elegir a sus representantes ante el Congreso.

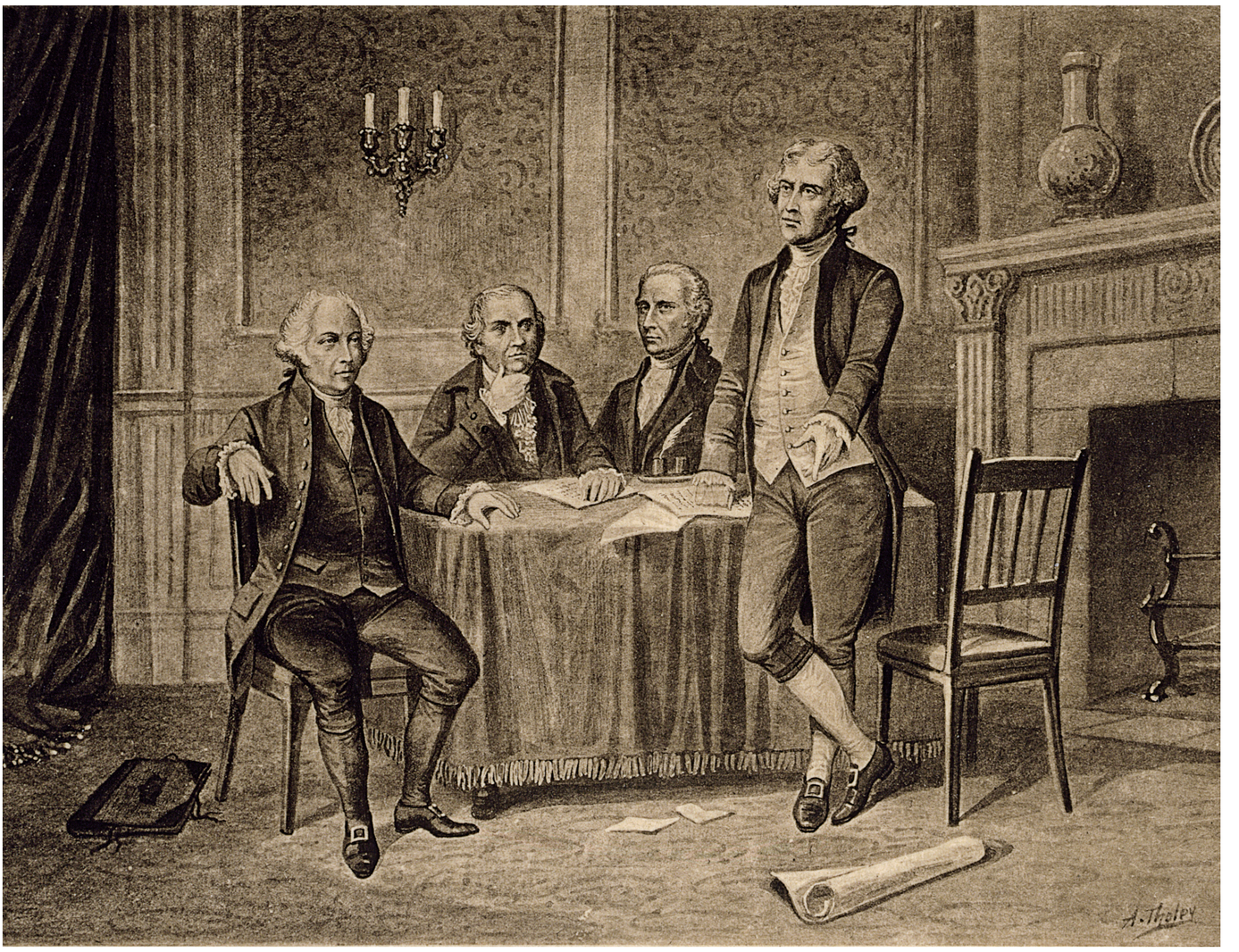
Frédéric Sorrieu, *Le suffrage universel*, litografía, 32 x 40 cm, *ca.* 1848-1850. París, Musée Carnavalet. © 2018. Photo Josse/ Scala, Florence.

de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas.[13]

Según afirmara John Adams, segundo Presidente de los Estados Unidos, un Legislativo representativo debería ser un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último.[14] El Congreso, entonces, debe configurar una síntesis de la Nación, su problemática y sus retos y, para hacerles frente, requiere de ciertos instrumentos, los cuales, en este caso, son la suma de las facultades que cada uno de nosotros desearía tener para la toma de las decisiones más adecuadas. En otras palabras

> […] el parlamento no es un congreso de embajadores que representan intereses distintos y hostiles […] es una asamblea deliberante de una sola nación, con un solo interés, que es el de la totalidad; en donde no deben servir de guía los fines ni las preocupaciones locales sino el bien general, que resulta del discernimiento general del cuerpo deliberante en su conjunto.[15]

[13] *Ídem.*, p. 421.
[14] Bailleres Helguera, José Enrique, "El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano", en *Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México*, Estado de México, FES Acatlán-Ediciones Gernika, S.A., 2006, p. 109, paráfrasis.
[15] Burke, Edmund, *cit. pos.* Bailleres Helguera, *op. cit.*, p. 90.



El Legislativo, un pequeño universo. En el pensamiento de John Adams, uno de los padres fundadores de los Estados Unidos, el Congreso era fundamentalmnente una representación en miniatura de la sociedad. Era, por antonomasia, la síntesis de la Nación, con sus intereses particulares obligados a buscar un consenso a favor del país. Ciertamente, la muestra que ofrecen los representantes en un Congreso es la suma de las aspiraciones nacionales con un solo fin: encausar el progreso material y espiritual de un pueblo.

Augustus Tholey, *John Adams, Robert Morris, Alexander Hamilton y Thomas Jefferson reunidos para el Segundo Congreso Continental*, litografía, *ca.* 1894. Biblioteca del Congreso, Washington, DC.

En efecto, "representar" significa "sustituir a uno o hacer sus veces", de suerte que un representante debe hacer las veces de sus representados al atender de forma adecuada sus intereses y aspiraciones.

El principio de representación en México está consagrado en los artículos 39 y 41 de la Constitución. El primero establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y de acuerdo con el segundo de ellos, éste la ejerce por medio de los poderes de la Unión. A fin de darle consistencia y eficacia a la función representativa, se han creado los partidos políticos como vehículo para acceder a las instancias del poder público; éstos actúan como agentes aglutinadores de ideologías e intereses de diversos sectores de la comunidad, e instrumentos para impulsar propuestas de solución a los problemas y acometer los desafíos de la comunidad en general. Según la Constitución, su objetivo es promover una mayor y mejor participación de la población en la vida política.

Los legisladores, en tanto representantes de la sociedad, son los responsables de diseñar y establecer el entramado jurídico e institucional que el pueblo requiere para lograr sus objetivos, desarrollarse, tener paz y, en general, una calidad de vida en la que estén cubiertas, al menos, sus necesidades básicas. De esta forma, la función representativa se traduce, de manera muy importante, en leyes, decretos, tratados o principios jurídico-políticos, que expresan el querer ser de los representados.

b) *La función legislativa*

La necesidad de seguridad y certeza jurídicas –es decir, que los ciudadanos conozcan las reglas que los rigen como sociedad– vino a ser satisfecha mediante la función legislativa que realizan los parlamentos. La creación de leyes es una facultad congénita del Legislativo, que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el propósito de ser de una Nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas, en relaciones individuales o colectivas. El alcance y objetivo de la ley se expresa de manera nítida en esta frase de Rousseau: "hubiera querido vivir y morir libre, es decir, de tal manera sometido a las leyes, que ni yo ni nadie hubiese podido sacudir el honroso yugo, ese yugo suave y benéfico que las más altivas cabezas llevan tanto más dócilmente cuanto que están hechas para no soportar otro alguno".[16]

La ley es una de las expresiones más acabadas de la voluntad popular; es una manifestación soberana del Estado, y es también expresión del principio de separación de poderes puesto en acto, con base en el cual se determinó que todo lo relacionado con la emisión de normas de carácter general, abstracto y obligatorio correspondiera al Legislativo. Según el artículo 6º de la *Declaración de los Derechos del Hombre*, "la Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación. Debe ser igual para todos, tanto si los protege como si los castiga",[17] y una forma de respetar al ciudadano es que las leyes sean el resultado de un proceso legislativo, consideradas como el invento humano que mayor trascendencia ha tenido, porque sus consecuencias son superiores a las del descubrimiento del fuego y la pólvora.[18]

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* define a la ley, "desde el punto de vista puramente formal, [como] lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito", poniendo el acento en el carácter político del que está imbuida -que se extiende necesariamente a su aspecto material-, al afirmar que "ley es una norma jurídica [...] en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar entre ellos y el mismo, los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material, el poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial".[19]

Con base en esta función, el Congreso elabora las leyes que permiten instrumentar los mandatos constitucionales, al interpretarlos en medio de un todo organizado y sistemático para facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de toda naturaleza, y dar respuesta a las distintas expresiones sociales, buscando no solamente resolver los problemas existentes, sino también, normar la conducta de los ciudadanos para evitar, bien que tales problemas vuelvan a presentarse, o bien para tener a la mano una solución a los que surjan. Cuando las leyes son creadas a partir de las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, su impacto es benéfico en todos los sentidos, pues da lugar a que éstos las cumplan voluntariamente y que los tribunales, frente a controversias entre particulares, las resuelvan con justicia y equidad. Ade-

[16] Rousseau, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Calpe, 1923, p. 2.

[17] Artículo 6 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789. En *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf*, [consultado 17/6/2012].

[18] Paráfrasis de Friedrich A. Hayek, citando a Rechfeldt en la página 2 del Capítulo XI "La evolución del estado de derecho" del libro *Los fundamentos de la libertad*. En http://tertuliachurchill.com/libros/Los%20fundamentos%20de%20la%20libertad/, [consultado 1/6/2012].

[19] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: ley, Namorado Urrutia, Pericles, p. 578.

más de los beneficios económicos, sociales y políticos, y de la certeza jurídica que generan, en su conjunto, dan seguridad y legitimidad a la actuación de los órganos del Estado y de las autoridades encargadas de aplicarlas, además de velar por su respeto y cumplimiento; se precave del autoritarismo y se promueve la democracia. Los atributos que el Parlamento posee como componedor de intereses, quedarían en la simple formulación teórica si no se proyectan como efecto irradiador en el procedimiento legislativo,[20] que es la concreción por excelencia del principio democrático, de forma tal que la ley no es una imposición, sino, por el contrario, es creada para servir a quienes serán destinatarios de ella, con lo que, además, cobra vigencia el gobierno de la ley y no de los hombres, de ahí la importancia de contar con un Congreso representativo y profesional en el ejercicio de la función legislativa.

Cabe mencionar que la ley, como expresión democrática, debe ser clara, a fin de que todos puedan entenderla, además de ser general y cierta,

[20] Mora-Donatto, *Cambio político…*, *op. cit.*, p. 80, paráfrasis.

Una catedral, el primer Palacio Legislativo. En Santa María de la Asunción, sede episcopal de la diócesis de Chilpancingo, se llevó a cabo el Congreso de Anáhuac. Ahí se llevaron a cabo las sesiones que darían lugar a Los Sentimientos de la Nación, documento de primera importancia por haber dado realce a un ideario de naturaleza social. Conceptos como "soberanía popular" y "división de los poderes" fueron relevantes, pero para el pensamiento de Morelos la principal inquietud era resolver los problemas más graves de los súbditos convertidos en ciudadanos, con lo cual se rompía el esquema político y jurídico del reino español. Proclamados el 14 de septiembre de 1813, condujeron a la proclamación del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, habitualmente llamada Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814.

Soid Pastrana, *Mural conmemorativo al Primer Congreso de Chilpancingo*, 2013. Vestíbulo del Edificio Uno del CEN del PRI.

lo que abona al principio de seguridad jurídica, que es uno de los pilares de los gobiernos democráticos. La ley posee los mismos rasgos distintivos que se atribuyen al órgano que la produce, pues en su elaboración participan todos los grupos parlamentarios, y si bien la decisión final, es claro, queda en manos de la mayoría, las minorías tienen derecho al debate, a expresar votos particulares y a dejar constancia de su posición al respecto[21] y, eventualmente, a impugnarla ante la Corte, por suponerla inconstitucional. La actividad legislativa, entonces, se concreta en la elaboración de normas jurídicas y es la conclusión de un proceso político donde participan diversos grupos de presión, sindicatos, partidos, por el bien de sus propios intereses,[22] además de los poderes Legislativo y Ejecutivo. José Ortega y Gasset[23] ha dicho que la ley tiene que suscitar nuevas realidades, que tiene que ser cada vez más creadora, que todo derecho es

[21] *Ídem.*, paráfrasis.
[22] Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2002, p. 37, paráfrasis.
[23] Ortega y Gasset, José, *Discursos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, p. 155, paráfrasis.

un proyecto de futuro y que la función legislativa es una de las fuentes que generan el Derecho.

Por último, como expresión práctica de la teoría de los temperamentos, en el Estado democrático de derecho se han otorgado algunas funciones normativas al Ejecutivo, las cuales ejerce por medio de su facultad reglamentaria, por lo que la creación de la norma, función del Poder Legislativo por antonomasia, "ha ido cediendo su posición central en la cúspide del ordenamiento jurídico, frente a la norma administrativa mucho más expedita y fácil de emanar",[24] sin que esto signifique que la función legislativa pierda su relevancia, puesto que los reglamentos siempre tendrán un carácter instrumental para la cabal aplicación de la ley, además de estarle jerárquicamente subordinados.

c) *La función financiera*

Se trata de "una importante actividad del parlamento, relacionada a los aspectos generales y concretos de la Hacienda Pública y de la economía de un país".[25] Vista en sentido amplio, la función financiera tiene que ver no sólo con la aprobación de los ingresos y los egresos públicos, sino también con la vigilancia del ejercicio de estos últimos: la manera en que el gasto público se aplica y si se ajusta o no a los parámetros autorizados por el primero. En efecto, como opina Cecilia Mora-Donatto, esta función puede considerarse, también, como de control, en tanto que los instrumentos de que dispone el Legislativo para ejercerla "inciden en lo que comúnmente conocemos como el "poder de la bolsa", es decir, qué se gasta y cómo se gasta".[26]

Es verdad que la facultad de evaluación de la gestión financiera está íntimamente ligada a la función financiera; sin embargo, ésta última surgió antes que las demás, ya que

> […] las funciones parlamentarias que en su origen se limitaban a la aprobación por la representación social de las contribuciones del pueblo al gobierno en sangre y en dinero –ejército y finanzas públicas– fueron ampliándose después para abordar la función legislativa, la financiera, la de control de la administración, para evolucionar después hacia funciones deliberativas más amplias, de orientación política, jurisdiccionales, electorales, administrativas.[27]

Sin duda alguna, la de fiscalización del gasto es, en sentido estricto, una función de control, complementaria de la financiera, y separada sólo por esa tenue línea que no constituye una delimitación tajante, sino una frontera dúctil que permite una clasificación elástica de las funciones del Legislativo, donde unas y otras comparten determinadas notas.

En este apartado me referiré a la función financiera, en exclusiva, desde el punto de vista activo y no del reactivo, que es el que involucra la función de evaluación de la gestión financiera, es decir, la de fiscalización del gasto que desarrollaré más adelante.

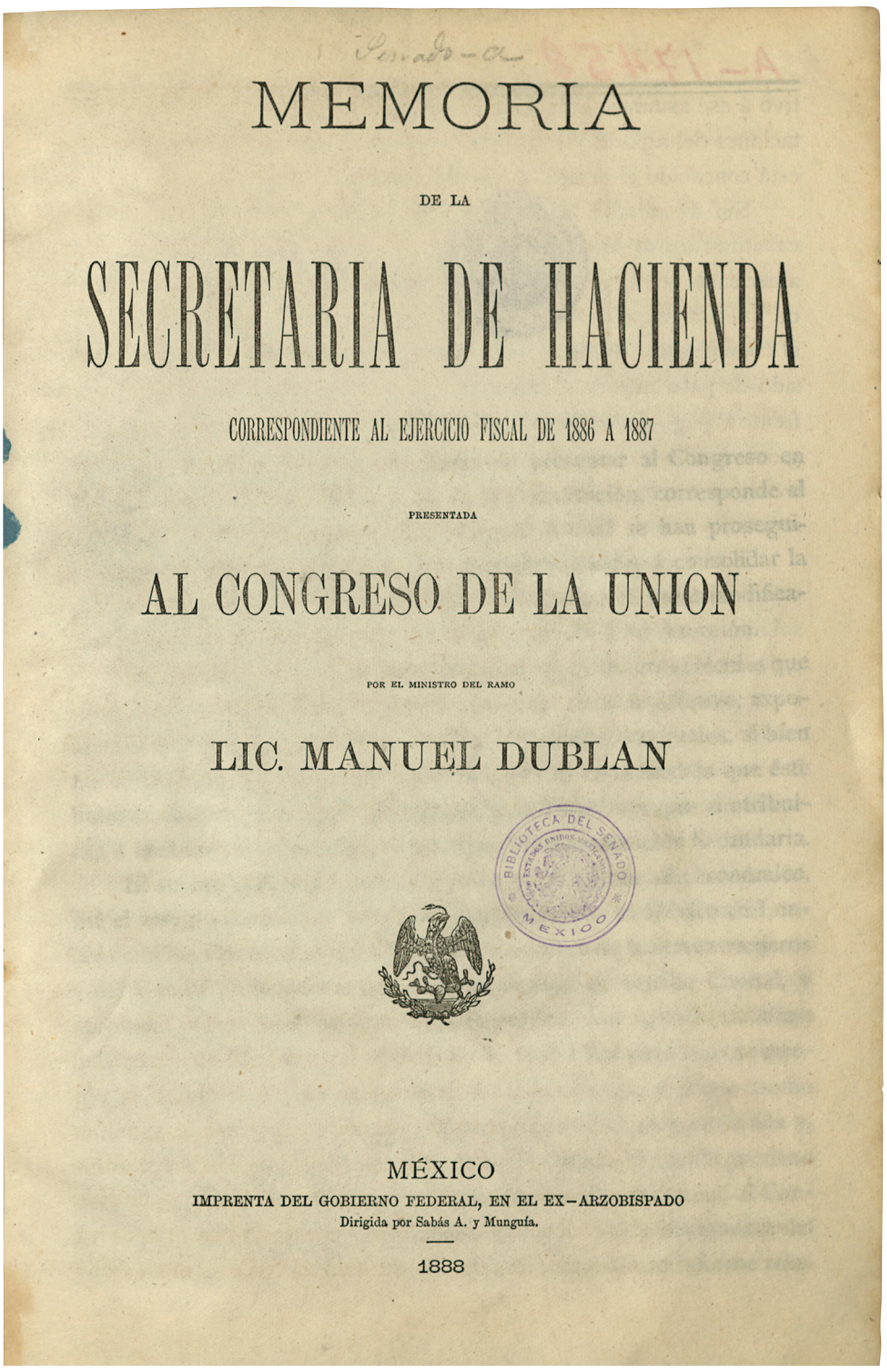
---

[24] Mora-Donatto, *Cambio político…*, *op. cit.*, p. 7.

25 *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: financiera, función, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 429.

[26] Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, Enero-Junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, pp. 85-113, p. 101, en *http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm*, [consultado 29/6/2012].

[27] De la Madrid Hurtado, Miguel, presentación del libro de Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, (Sección de Obras de Política y Derecho).



MEMORIA

DE LA

SECRETARIA DE HACIENDA

CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DE 1886 A 1887

PRESENTADA

AL CONGRESO DE LA UNION

POR EL MINISTRO DEL RAMO

LIC. MANUEL DUBLAN

BIBLIOTECA DEL SENADO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
MEXICO

MÉXICO
IMPRENTA DEL GOBIERNO FEDERAL, EN EL EX-ARZOBISPADO
Dirigida por Sabás A. y Munguía.
1888

Cuentas claras, finanzas sanas. El Legislativo, además de sus clásicas atribuciones, también tiene una actividad relevante vinculada con la economía nacional. La función financiera de los Congresos, allende los ingresos y egresos, tiene la facultad de vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos, es decir, una función de control que implica la evaluación de la gestión financiera de las contribuciones.

Portada de la *Memoria de la Secretaría de Hacienda* correspondiente al ejercicio fiscal de 1886 a 1887 presentada al Congreso de la Unión por el ministro del ramo Lic. Manuel Dublán, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1888. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

d) *El paquete económico*

Las facultades para imponer contribuciones, fijar los gastos públicos y legislar en todo lo relacionado con la materia económica, son de las más importantes que tienen los parlamentos, "como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, [pues, valga] recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias".[28]

La potestad tributaria, es decir, la suma de facultades del Estado para imponer contribuciones, encuentra su fundamento en el poder político que el pue-

[28] Mora-Donatto, "Instrumentos Constitucionales…", *op. cit.*

blo ejerce por conducto de los entes públicos que éste crea. En este caso, es el Poder Legislativo al que se ha otorgado la facultad de imponer contribuciones para cubrir el gasto público, de donde "imponere, significa tributo, carga, gravamen, contribución que un gobierno exige".[29] Los impuestos son de carácter público, pecuniario –y por excepción, en especie–, obligatorios *ex–lege*, conllevan una relación de derecho y obligación, entre el Estado y el particular, su objetivo es que el Estado cuente con recursos para cumplir con sus funciones, y deben ser proporcionados, equitativos y destinados al pago del gasto público.[30]

La suma de las contribuciones que el Estado está autorizado a recaudar en el periodo de un año, se encuentra en la Ley de Ingresos, "sin que ello implique que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas, tengan vigencia de sólo un año, pues […] "…las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo tributario, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter oficial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas.[31]

Por su parte, "gasto público es toda erogación que realiza el Estado para efectuar sus fines y sostener su estructura, los recursos que emplea provienen de las contribuciones que le dan los ciudadanos a través de los impuestos",[32] el cual debe ser distribuido de manera adecuada, a efecto de cubrir "las necesidades propias del Estado y las sociales; por ello, la formulación del gasto público tiene que manifestar objetivos, metas, costos y órganos responsables", lo cual servirá para efectos de su adecuada fiscalización y la evaluación de la gestión financiera. El gasto público también es determinado para ejercicios anuales y su monto total debe corresponder a los ingresos previamente autorizados.

En México, el denominado "paquete económico" incluye tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, entre otros ordenamientos, los cuales tienen el propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad, mediante la funcionalidad del gobierno, entendido como la suma de todos los entes públicos que forman parte de los poderes del Estado, o bien cuya existencia se origina por mandato constitucional.

e) *Otras funciones de carácter financiero*

Mediante el desarrollo de su función financiera, el Poder Legislativo se relaciona con el quehacer de todas las autoridades, no sólo por la aprobación de las contribuciones que algunas de ellas pueden cobrar, o por la vía de la autorización del presupuesto para cada año de ejercicio, sino también con la emisión de leyes para regular las funciones económicas del Estado, como las que éste ejerce de manera exclusiva en áreas estratégicas, como previene el artículo 28 constitucional. Este poder colegiado también puede autorizarle al Ejecutivo contraer deuda pública y mandar pagarla, y para realizar cierto tipo de inversiones; asimismo, está a su cargo la expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; para determinar la intervención del Estado en materia de prácticas comerciales entre entidades de la república; o bien para legislar en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con

[29] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: impuestos, Namorado Urrutia, Pericles, 476.
[30] *Ibidem*, pp. 477-478, paráfrasis.
[31] *Ídem.*, paráfrasis.
[32] *Ídem.*, voz: gasto público, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 446.

La Revolución Francesa fue el episodio que puso fin a los abusos económicos del absolutismo monárquico y dio voz y voto al pueblo llano a fin de que éste, entre otras cosas, tuviera noticia de cómo se administraban los recursos. En esa contienda el uso de la imagen fue clave para criticar los excesos del Antiguo Régimen, de ahí que la caricatura se convirtiera en una de las armas más ofensivas y directas de los revolucionarios franceses. En Le peuple sous l'ancien Regime, se muestra a Luis XVI, un obispo y a un miembro de la aristocracia montando a lomos de un hombre que representa a la gente del pueblo, éste tiene los ojos vendados, está encadenado y gatea sobre sus manos y rodillas sangrantes, evidenciando la miserable condición en la que vivían la mayoría de los franceses del siglo XVIII: desnudos, hambrientos e infelices, trabajaban para satisfacer impuestos que eran destinados a la satisfacción frívola de una clase privilegiada que amparaba la injusticia social en el derecho divino. De aquí la importancia, dentro de los sistemas parlamentarios, de otorgar al Poder Legislativo, como órgano representante de los intereses del pueblo, la potestad para imponer contribuciones y vigilar la eficiente designación del gasto público que es confiado a los distintos miembros del Estado.

Le peuple sous l'ancien Regime (La gente bajo el antiguo régimen), 1815, grabado coloreado a mano, 34.2 x 29.7 cm. Francia. Biblioteca del Congreso, Washington DC.

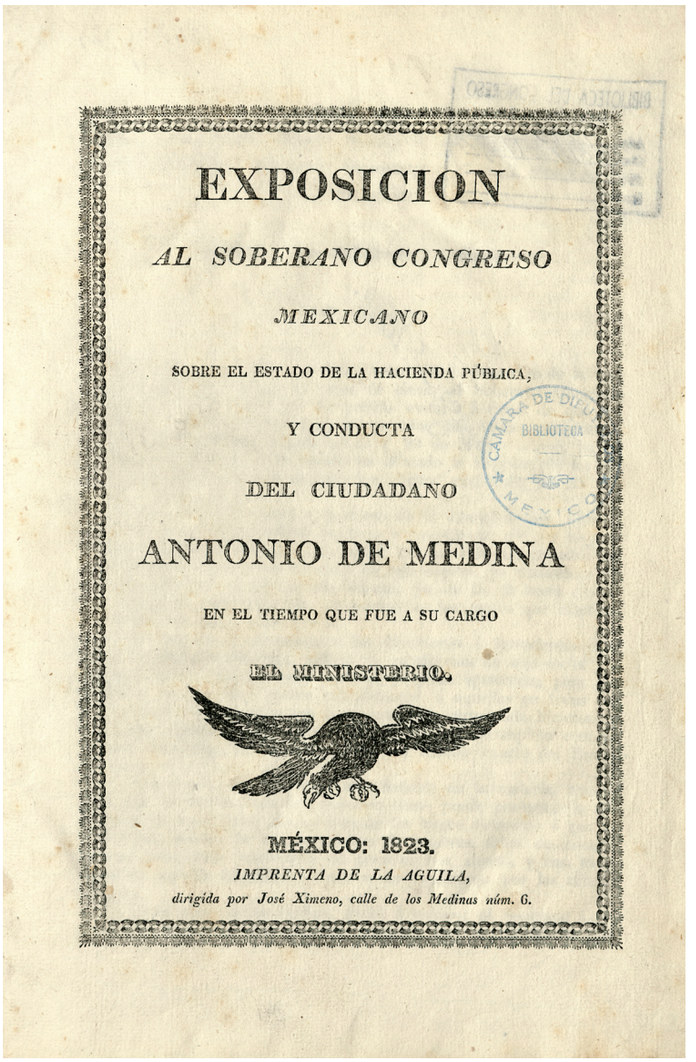
apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, sociedades cooperativas, energía eléctrica y nuclear, tabacos labrados, cerillos y fósforos, aguamiel, cerveza, o explotación forestal; o legislar en materia de servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; o para crear y suprimir empleos públicos de la misma.

f) *La función de control*

Partiendo de la premisa de que el control es inherente al principio constitucional de división de poderes, debe entenderse que existen diferentes conceptos de control, aunque en todos ellos aparece dotado de un sentido único: el de asegurar el equilibrio entre las autoridades que integran los poderes de la Unión y los organismos autónomos. Es así que el sistema de frenos y contrapesos se apoya en una compleja red de limitaciones que se articulan en la multiplicidad de controles existentes, donde estos últimos garantizan la vigencia de dicha red.[33]

Para contener al poder político, afirma Karl Lowenstein,[34] es preciso restringirlo, limitarlo, lo que se ha logrado mediante la Constitución, de ahí que la función de control se considere una de las características más importantes del Estado democrático de Derecho. Efectivamente, como señala Manuel

[33] Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002, pp. 123 y *ss.*, paráfrasis.
[34] Lowenstein, Karl, *cit. pos.* Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., México, UNAM, 2010, p. 107.



EXPOSICION

AL SOBERANO CONGRESO

MEXICANO

SOBRE EL ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA,

Y CONDUCTA

DEL CIUDADANO

ANTONIO DE MEDINA

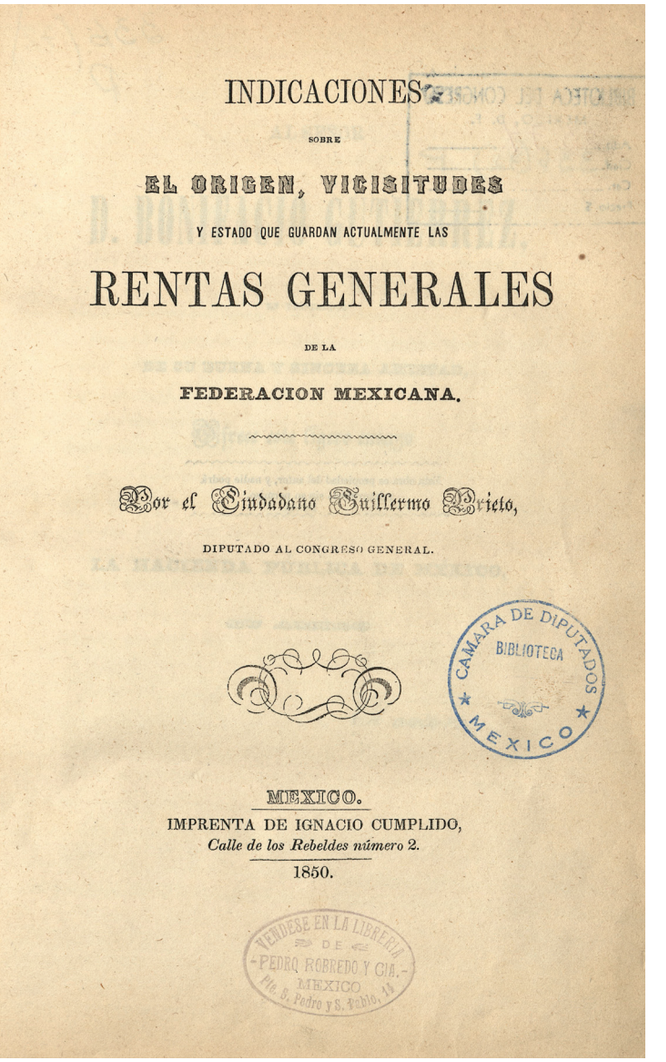
EN EL TIEMPO QUE FUE A SU CARGO

EL MINISTERIO.

MÉXICO: 1823.

IMPRENTA DE LA AGUILA,

dirigida por José Ximeno, calle de los Medinas núm. 6.



INDICACIONES

SOBRE

EL ORIGEN, VICISITUDES

Y ESTADO QUE GUARDAN ACTUALMENTE LAS

RENTAS GENERALES

DE LA

FEDERACION MEXICANA.

Por el Ciudadano Guillermo Prieto,

DIPUTADO AL CONGRESO GENERAL.

MEXICO.

IMPRENTA DE IGNACIO CUMPLIDO,

Calle de los Rebeldes número 2.

1850.

Aragón, "la ampliación y eficacia de los controles se manifiesta en la completa sumisión de la administración a la ley, con la desaparición de ámbitos exentos, en el establecimiento de nuevas instituciones de fiscalización […], en la extensión del control parlamentario a actividades o entidades de carácter administrativo, en la multiplicación por vías formales, de otros medios de control del poder a cargo de asociaciones, sindicatos o grupos de interés e incluso en la creación […] de instrumentos supranacionales, políticos y jurídicos de control".[35]

Para efectos de este apartado, interesa el control que ejerce el Congreso y que tiene que ver con elementos como "inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Parlamento sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley".[36] Como afirma Cecilia Mora-Donatto, el control de "la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional […] precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de

[35] Aragón, *op. cit.*, p. 103.
[36] Berlín, *op. cit.*, p. 139.

contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas".[37]

En el ejercicio de las funciones de control por parte del Legislativo, entonces

> […] no es el refrendo o el retiro de la confianza depositada por el Congreso lo que procede, puesto que se trata de órganos de gobierno electos separadamente […] sino es el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo por el Congreso, a través de instrumentos políticos, los que se desarrollan mediante las funciones de control. El objetivo de las funciones de control, en ambos sistemas, es el supervisar y revisar que los actos de la administración o de la judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas bien en la Constitución o en las leyes o bien en ambas.[38]

La función de control a cargo del Legislativo tiene como finalidad, entonces, evitar que los poderes abusen de sus facultades, principalmente el Ejecutivo, y se extralimiten en perjuicio de sus pares y de los gobernados, pues "múltiples atribuciones extraconstitucionales que [éste] llegó a adquirir a través del tiempo, escapan a las posibilidades de control del Legislativo".[39]

Las características que identifican a las funciones de control que corresponde realizar al Parlamento, se han transformado de manera radical y en la actualidad sirven a objetivos diversos, tanto de control, sanción o censura, como de información para el análisis de las políticas públicas, así en la autorización de recursos presupuestales para su implementación, como para la introducción de correctivos durante dicho proceso, de acuerdo al caso. Tiene razón Diego Valadés al afirmar que "la aplicación más sencilla de las formas de control parlamentario […] facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las fuerzas políticas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país".[40]

El control parlamentario no es privativo de los sistemas con predominio del Legislativo, sino de todas las expresiones democráticas de gobierno, donde la fuerza de dicho control descansa "más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras [ya que] esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario".[41]

En todo caso, un adecuado desarrollo de la función de control permitirá el establecimiento de relaciones de corresponsabilidad entre los poderes, y de éstos con la sociedad. La función de control debe ser de tracto sucesivo y realizarse, en esencial, a través de dos vertientes

a) control político, mediante mecanismos diversos, como las comparecencias de servidores públicos del Ejecutivo para informar; la constitución de comisiones de investigación; el juicio de responsabilidad política contra funcionarios de alta jerarquía; o la ratificación de nombramientos, actos y tratados internacionales; y

b) control económico, por la vía de revisar la cuenta pública, resultado de la aplicación de los ingresos y egresos que aprueba el Congreso en ejercicio de su función financiera.

Política y administración. Dentro de las facultades constitucionales que el Congreso tiene a su cargo, está la función financiera mediante la cual el Congreso, a través de la Auditoría Superior de la Federación, revisa la cuenta pública emitida por la Secretaría de Hacienda, misma que es presentada anualmente por el titular de esa dependencia. Otra facultad de esta función es la de sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos y para reconocer y pagar la deuda nacional. El objeto de todo ello fue precisar los recursos y gastos del Estado, permitir un control sobre los organismos que constituyen el andamiaje institucional en sus tres niveles de gobierno y la atención de las necesidades para el desarrollo económico y social de cada entidad federativa.

Página anterior izquierda: *Portada de la Exposición al Soberano Congreso Mexicano sobre el estado de la Hacienda Pública, y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el Ministerio*, México, Imprenta de la Águila, 1823. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

Derecha: *Portada de las Indicaciones sobre el origen, vicisitudes y estado que guardan actualmente las Rentas Generales de la Federación Mexicana, por el ciudadano Guillermo Prieto, Diputado al Congreso General*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1850. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

[37] Mora-Donatto, "Instrumentos Constitucionales…", *op. cit.*

[38] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: control, función de, González Oropeza, Manuel, p. 285.

[39] Huerta, *op. cit.*, p. 114.

[40] Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª ed., México, UNAM, El Colegio Nacional, 2008, pp. 222-223.

[41] Aragón, *op. cit.*, pp. 188-189.

Manifestantes fuera del Hotel Hilton donde hablaba el presidente Richard Nixon. Chicago, Illinois, 1974. Glasshouse Images/Alamy Stock Photo.

Fiscalización, equilibrio y poder. El control político del Congreso no significa otra cosa que el desempeño de una función constitucional que tiene como objetivo el equilibrio de las actuaciones de los demás poderes mediante el ejercicio de su propio poder. Este mecanismo fiscaliza y controla, establece límites a la discrecionalidad del Ejecutivo y puede incluso establecer juicios de responsabilidad sobre el presidente de la República, a sus secretarios y a todo funcionario público con el fin de revisar y señalar los errores en que pudieran incurrir durante el ejercicio de su administración.

g) *Control político*

Los controles políticos guardan una íntima relación con las diferencias que presentan cada una de las funciones de los órganos del Estado, de forma tal que ésta, no es exclusiva del Congreso; es decir, con base en la teoría de frenos y contrapesos, el control es una función que realizan todos los órganos del poder público, de donde resulta que todos ellos deben ser controlados por un poder distinto. Un acto político goza de mayor legitimidad cuando en su creación o elaboración participan diversos tenedores de poder, ya que los intereses que cada uno representa son respetados y atendidos en función de un bien mayor o del bienestar general.

Los efectos del control político que ejerce el Congreso, se dan desde el momento mismo del despliegue de la actividad, pues ésta pone de relieve que el ejercicio del poder público está siendo fiscalizado y controlado, ya que las actividades que realizan las instancias gubernamentales no pueden sustraerse a la crítica institucional que aquél realiza. Uno de los efectos del control político, es que no siempre será necesaria una sanción jurídica, ya que lo que se persigue no es la destitución o remoción de los gobernantes, sino revisar y hasta intervenir en las áreas vigiladas, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión, y su eficacia radica en la sanción política.

"All the News That's Fit to Print"

The New York Times

LATE CITY EDITION

Weather: Partly cloudy today; cool tonight. Fair, pleasant tomorrow. Temp. range: today 65-78; Thursday 64-85. Highest Temp.-Hum. Index yesterday: 75. Details on Page 66.

VOL. CXXIII .... No. 42,566 © 1974 The New York Times Company NEW YORK, FRIDAY, AUGUST 9, 1974 20c beyond 50-mile radius of New York City, except Long Island. Higher in air delivery cities. 15 CENTS

NIXON RESIGNS

HE URGES A TIME OF 'HEALING'; FORD WILL TAKE OFFICE TODAY

'Sacrifice' Is Praised; Kissinger to Remain

By ANTHONY RIPLEY
Special to The New York Times

WASHINGTON, Aug. 8—Vice President Ford praised President Nixon tonight for "one of the greatest personal sacrifices for the country and one of the finest personal decisions on behalf of all of us as Americans."

Mr. Ford, who will take office as the 38th President at noon tomorrow, vowed to continue Mr. Nixon's foreign policy and announced that Secretary of State Kissinger had agreed to stay on in the new Administration.

"I pledge to you tonight, as I will pledge to you tomorrow and in the future, my best efforts in cooperation, leadership and dedication to what's good for America and good for the world," he said.

The Vice President, who never sought the nation's highest office and disclaimed any intention of seeking it after Mr. Nixon's term, will be sworn in a private ceremony at the White House.

Thus will be become the first man to serve as President without being chosen by the American people in an election. Tomorrow night he will address the nation on radio and television. It is expected that he will speak at 6 P.M.

All day today the signs of the historic change were in the air, sensed by the crowds that gathered along Pennsylvania

Text of Mr. Ford's remarks appears on Page 2.

Avenue near the White House. Applause rang out from the crowds when Mr. Ford appeared briefly.

After watching Mr. Nixon on television tonight with his family, the Vice President stepped outside into a slight drizzle at his suburban split-level home

SPECULATION RIFE ON VICE PRESIDENT

Some Ford Associates Say Selecting a Successor Could Take Weeks

By CHRISTOPHER LYDON
Special to The New York Times

WASHINGTON, Aug. 8—Potentially the most revealing and most important decision of Gerald R. Ford's Presidential

Associated Press
Vice President Ford meeting with newsmen last night

United Press International
President Nixon on TV as he announced his resignation

POLITICAL SCENE SHARPLY ALTERED

G.O.P. Prospects Improved, Ford in Good Spot for '76 and Watergate Fades

Rise and Fall
Appraisal of Nixon Career

By ROBERT B. SEMPLE Jr.

The central question is how a man who won so much could have lost so much. How could a public figure who so well perceived the instincts of the ma-

[illegible] who, by [illegible] tination, was [illegible] tain what to do when he got there—except, perhaps, to keep going.

JAWORSKI ASSERTS NO DEAL WAS MADE

Says Nixon Did Not Ask for and Was Not Given a Way to Avoid Prosecution

The 37th President Is First to Quit Post

By JOHN HERBERS
Special to The New York Times

WASHINGTON, Aug. 8—Richard Milhous Nixon, the 37th President of the United States, announced tonight that he had given up his long and arduous fight to remain in office and would resign, effective at noon tomorrow.

Gerald Rudolph Ford, whom Mr. Nixon nominated for Vice President last Oct. 12, will be sworn in tomorrow at the same hour as the 38th President, to serve out the 895 days remaining in Mr. Nixon's second term.

Less that two years after his landslide re-election victory, Mr. Nixon, in a conciliatory address on national

Text of the address will be found on Page 2.

television, said that he was leaving not with a sense of bitterness but with a hope that his departure would start a "process of healing that is so desperately needed in America."

He spoke of regret for any "injuries" done "in the course of the events that led to this decision." He acknowledged that some of his judgments had been wrong.

The 61-year-old Mr. Nixon, appearing calm and resigned to his fate as a victim of the Watergate scandal, became the first President in the history of the Republic to resign from office. Only 10 months earlier his first Vice President, Spiro T. Agnew, became the first man to resign the Vice Presidency.

Contrast in Tone and Content

Mr. Nixon, speaking from the Oval Office, where his successor will be sworn in tomorrow, may well have delivered his most effective speech since the Watergate scandals began to swamp his Administration.

In tone and content, the 15-minute address [illegible] contrast to his frequently combative language of the past, especially his first "farewell" appearance—that of 1962, when

Como afirma Diego Valadés, "en buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes".[42]

"Si tenéis fuerza, nos queda el derecho". A la frase de Víctor Hugo se le asocia el vigor que implica la correcta aplicación de los contrapesos a un poder. El juicio político, de larga data en la tradición jurídica occidental, es un recurso extraordinario para casos de suma gravedad que se ha utilizado sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvaguardar la vigencia de la constitución y del sistema de gobierno que ampara en su contenido.

Primera página de *The New York Times*, "Nixon renuncia", 9 de agosto de 1974. Granger Historical Picture Archive/Alamy Stock Photo.

h) *Juicio político*

La justicia política "es aquélla que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política. Es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas"[43]

El fincamiento de la responsabilidad política tiene su origen en el *impeachment* inglés, institución surgida en el siglo XVII; habiendo sido obligada la monarquía inglesa a ceder ámbitos de poder a favor del parlamento, la serie

[42] Valadés, Diego, Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos, (Discurso de ingreso), México, El Colegio Nacional, p. 40, en *http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/valades_discing.pdf*, [consultado 1/7/2012].

[43] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: juicio político, Namorado Urrutia, Pericles, p. 456.

de relaciones basadas en un régimen de competencias, de coordinación y sujeción a unos límites y controles mutuos que tuvo lugar, dieron origen al parlamentarismo.[44] El rechazo a este nuevo sistema de gobierno por parte del rey Carlos I (cabeza de un gobierno absolutista y tiránico, señalado por su voraz apetito recaudador) le llevó no sólo a enfrentarse al Parlamento, sino a prescindir de él durante periodos prolongados, lo que le condujo a una literal sentencia de muerte dictada por el parlamento en su contra, en la cual se le consideró "tirano, traidor, asesino y enemigo del país".[45]

En la actualidad, se trata de un mecanismo mediante el cual el Legislativo realiza una función de control político sobre los servidores públicos de los tres poderes del Estado, así de la federación, como de las entidades federativas, a que se refiere el artículo 110 constitucional. Cada una de las cámaras del Congreso tiene una participación específica en el procedimiento para juzgar políticamente a dichos servidores públicos, por los actos u omisiones que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales de la Nación. Mientras la Cámara de Diputados conduce la instrucción para presentar, eventualmente, la acusación correspondiente, el Senado actúa como juzgador, es decir, es el que resuelve en definitiva, ya sea que determine la improcedencia de la acusación, o bien, dicte la sanción correspondiente, que puede consistir en la separación del cargo o en la prohibición para ocupar otro, además de la fatídica reprobación política. En el caso de los servidores públicos de las entidades federativas, el juicio político sólo es procedente por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y la resolución tiene efectos meramente declarativos, quedando a las legislaturas locales determinar el tratamiento que le darán. Debe decirse, sin embargo, que el juicio político conlleva implicaciones mucho más relevantes para el enjuiciado que la sanción misma, en tanto se trata de una grave responsabilidad que afrontan los altos funcionarios del Estado.[46]

Los servidores públicos están sujetos a un régimen de responsabilidades públicas que varía según el nivel jerárquico que éstos tienen, las que pueden ser de tres tipos: administrativa, penal y política.

La responsabilidad administrativa no es materia del análisis de las facultades de control motivo del presente apartado, en tanto que es exigible solamente en el marco de las leyes que el Legislativo emita en la materia, a fin de "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia" en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos, según dispone el artículo 113 constitucional, y su aplicación corresponde a órganos distintos al Legislativo. La responsabilidad penal, por su parte, es consecuencia de la comisión de un delito y puede ser atribuible a cualquier persona que, siendo imputable, realice conductas delictivas; sin embargo, existe para los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional, un estatuto especial que les provee de inmunidad procesal, la cual constituye un obstáculo que impide al Ministerio Público ejercitar la acción penal hasta en tanto la Cámara de Diputados desahogue el procedimiento respectivo para removerlo y haga la declaratoria correspondiente, tema que abordo más adelante.

---

[44] González Oropeza, Manuel, "La responsabilidad política en el derecho constitucional mexicano", pp. 459-483, en *Anuario Jurídico XI 1984*, México, UNAM, 1984 (Seminario de Actualización de la Legislación Mexicana 1976-1982). Véase en particular el inciso I. Antecedentes ingleses.

[45] Berlín, *op. cit.*, p. 166.

[46] González Oropeza, Manuel, *Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos*, pp. 71-107, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Orozco Henríquez, José de Jesús y José Luis Soberanes Fernández (coords.), México, Porrúa, UNAM, 1984 (Colección Jurídica Manuel Porrúa, IIJ Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 88). Los cuadros que presenta el autor son muy ilustrativas al respecto.

Cuestión de conciencia. La responsabilidad política es uno de los elementos fundamentales de la democracia representativa existente en todos los sistemas constitucionales -parlamentarios, presidencialistas, etcétera- donde existe un control del poder legislativo sobre el ejecutivo, es decir, la existencia de una responsabilidad del segundo sobre el primero. En un sistema presidencialista, el jefe del Ejecutivo, así como sus funcionarios, son sujetos activos de derecho, que intervienen en asuntos del gobierno y los negocios del Estado, capaces de reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. Un ejemplo curioso de ello es el de Guadalupe Victoria quien, sin estar obligado a rendir informe ante el Congreso, decidió presentarlo en un acto de responsabilidad política ante la nación.

Carlos Paris, *Guadalupe Victoria*, siglo XIX, óleo sobre tela, 104.5 x 84.1 cm. Museo Nacional de las Intervenciones, Secretaría de Cultura-INAH, México.

La responsabilidad política puede definirse como "la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho, que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho o hechos realizados libremente",[47] y el juicio político como un "procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público, [que] implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional".[48]

El juicio político puede iniciarse sólo durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después; la sanción tendría que imponerse, en su caso, en un periodo no mayor a un año a partir de iniciado el proceso. Un caso de excepción dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos lo constituye el Presidente de la República en ejercicio, el cual, durante su mandato, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

[47] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: responsabilidad política, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 879.
[48] *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Editorial Porrúa, 1999, p. 240.

¡Sí, señor presidente, sí! Entre los momentos más supremos del presidencialismo mexicano, debe contarse, el trayecto que realizaban a Palacio Nacional después de rendir su informe ante el Congreso de la Unión. Los presidentes, que ejercían facultades limitadas parcialmente por el Congreso, se convertían en verdaderos místicos del poder que alcanzaban su momento culmen durante la rendición del informe anual ante la Cámara de Diputados. Ahí, el señor presidente hablaba y lo encumbraban los aplausos que refrendaban su sobrada legitimidad ante la nación.

El presidente Miguel de la Madrid al que acompañan el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores Emilio M. González y el Diputado Federal Luis Donaldo Colosio, Ciudad de México, 1 de septiembre de 1987. Archivo gráfico *La Jornada*.

i) *El Informe del Ejecutivo y las comparecencias*

Como señalé antes, el objetivo de la función de control es el de constatar que los actos de la administración se apegan al marco jurídico vigente, en este caso, el informe que presenta el Ejecutivo al Legislativo sobre el estado que guarda la administración pública, mismo que versa sobre lo que el primero ha realizado en el año inmediato anterior. Se trata de un mecanismo de control político *a posteriori*, con base en el cual, el Legislativo puede conocer la manera en que el primero ejerció las funciones que derivan del mandato constitucional y legal, incluido el ejercicio de los recursos públicos, si bien la revisión formal de la cuenta pública y la evaluación de la gestión financiera, la realiza la Cámara de Diputados por conducto de la entidad superior de fiscalización, como se verá más adelante.

El control que ejerce la representación popular sobre el desempeño de la administración pública federal, es de carácter político, atendiendo a la naturaleza del órgano revisor y al aspecto revisado, además de que del evento pueden derivar otros actos de control, como el de la responsabilidad política, inclusive. Este acto tiene también un gran impacto político en la sociedad, en tanto sirve a los gobernados para poder expresar rechazo o aprobación a sus gobernantes mediante el ejercicio del sufragio.

La obligación del Ejecutivo de informar de manera periódica a la representación nacional, surgió en los estados con sistema de gobierno presidencial, y fue el artículo 2° de la *Constitución de los Estados Unidos de América* de 1787, el que estableció, por primera vez, dicha obligación a cargo del

El fin de una era. Vicente Fox, tan dado al abandono del protocolo, decidió que el final del "día del presidente" ante el Congreso debía llegar por fin. A partir de él, el Ejecutivo no acudiría al Congreso a rendir informe. El 1 de septiembre de 2006, el disminuido presidente de la República llegó hasta el vestíbulo del Palacio Legislativo de San Lázaro. Rodeado de guardias del Estado Mayor Presidencial, entregó a una comisión de diputados copias del Informe del último año de la administración. Se tomó la foto y se retiró sólo para volver meses después para entregar la presidencia a Felipe Calderón.

Vicente Fox hace entrega del texto de su último informe de gobierno al secretario de la Mesa Directiva del Senado, Rodolfo Pérez Gavilán, en el vestíbulo de la Cámara de Diputados, 1 de septiembre de 2006. © Germán Romero/ Cuartoscuro.com.

Presidente, principio que adoptó la *Constitución de Cádiz* en su artículo 123, que impuso al rey la obligación de presentar un discurso a las cortes para proponer lo que considerara conveniente, mismo que sería respondido, en términos generales, por quien las presidiera.[49] En México, esta obligación ha estado presente desde 1824, misma que fue recogida en el artículo 69 de la *Constitución de 1917* que estableció la obligación del Presidente de la República de asistir a la apertura del periodo de sesiones del Congreso y entregar un informe por escrito sobre el estado que guardare la administración pública del país. Este artículo ha sido reformado en tres ocasiones: la primera en 1923, que sólo tuvo efectos aclaratorios, ya que la obligación no cambió; la segunda en 1986, complementaria de la que amplió a dos los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, para señalar que el Presidente acudiría a la apertura del primero de ellos; la tercera en 2008 -que ya referí en un capítulo previo-, por la que se eliminó la obligación del titular del Ejecutivo de presentarse ante el Congreso a presentar su informe, debiendo enviarlo únicamente por escrito.

> Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente

[49] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: informe presidencial, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 489, paráfrasis.

de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.[50]

La ceremonia del informe, cuyo formato ha regulado la normatividad secundaria, transitó por escenarios extremos: de la apología del Presidente, hasta la del enfrentamiento directo, por la que un levantisco grupo de legisladores impidió su ingreso al salón de sesiones. También ha dado lugar a intensos debates entre fuerzas políticas antagónicas, que consideran, por un lado, que el formato debe incluir mecanismos para la deliberación entre uno y otro poder, en la misma fecha de presentación del informe, y las que consideran que el intercambio de puntos de vista y la posibilidad de ampliar la información debe darse en otro momento, es decir, durante el periodo de su glosa.

De acuerdo con Eliseo Muro "lo que busca el sistema de rendición de cuentas del nuevo formato presidencial como un esquema de control parlamentario, es fiscalizar y controlar las áreas de la administración pública, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión",[51] postura que, me parece que no es del todo atinada, pues, en mi opinión, el informe presidencial es también un mecanismo para fortalecer el diálogo republicano entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la responsabilidad de ambos en la toma de decisiones trascendentes. Éste es un tema de la mayor relevancia, que también abordo en un capítulo posterior.

Por otra parte, en lo relativo a las comparecencias de servidores públicos ante las cámaras, éstas pueden tener una doble visión u objetivo. En principio, sirve para el fortalecimiento de la relación democrática, por un lado, y para que los miembros de la administración pública federal informen sobre determinados asuntos al Congreso, es decir, a la representación popular. La información proporcionada puede ser previa, es decir, para la elaboración de una ley, o para la calificación o evaluación de un programa; o bien, como expresiones de control parlamentario, con base en el cual se accede a información y cuentas sobre algún asunto determinado de interés público.

Las comparecencias sirven también al propósito de aclarar dudas sobre el estado que guarda la administración pública en un ramo específico, para tener más información sobre alguna decisión trascendental tomada en el ámbito del Ejecutivo, o para determinar la procedencia o no de una comisión especial que investigue más a fondo. Se trata de un mecanismo que las cámaras del Congreso utilizan cada vez con mayor frecuencia, el cual, al permitir un diálogo más fluido con el Ejecutivo, ha dado lugar también a una mayor eficiencia en el desempeño de las funciones encomendadas a ambos poderes.

---

50 Artículo 69, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, [consultado 24/1/2018].

[51] Muro Ruiz, Eliseo, "El nuevo formato del informe presidencial, un instrumento de control parlamentario en México", *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010, p. 351.

Marcha estudiantil en Paseo de la Reforma, Ciudad de México, 1968. Foto Archivo *El Universal*.

j) *Comisiones de investigación*

Dentro de los mecanismos de control parlamentario sobre el ejercicio del poder público se encuentran las comisiones de investigación, cuyo objetivo fundamental es indagar en determinados aspectos de la actividad gubernamental, cuando se tienen indicios de un desempeño inadecuado de las tareas encomendadas a las entidades públicas sujetas a este tipo de control. Las comisiones de investigación están integradas por un

> […] grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en efecto o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo.[52]

Para Cecilia Mora-Donatto, se trata de órganos con cierta autonomía, creados en y por el parlamento, que tienen una temporalidad específica, a diferencia de las ordinarias, pues su vigencia se agota con el cumplimiento de sus objetivos; cuentan con facultades excepcionales y puede alcanzar a terceros, pues lo que se busca es que el Congreso ejerza su función de control sobre

Casos por resolver. La LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, a través de su Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, determinó crear una comisión especial de investigación relativa a los hechos del 2 de octubre de 1968 a fin de requerir a las autoridades correspondientes los archivos y la información disponible, que incluyó las intervenciones del expresidente Luis Echeverría, el Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concentración Política de aquel año y la fijación de los puntos parlamentarios resultante del debate de aquella época. A pesar de las diligencias, no se ha llegado a un acuerdo sobre lo que realmente sucedió en aquel lamentable día de nuestra historia nacional.

[52] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, voz: comisiones de investigación, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, p. 198.

asuntos de interés público. Su finalidad es doble, pues sirven tanto para fincar responsabilidad política, como para abonar al fortalecimiento de la democracia, ya que sus resultados brindan elementos a la población para calificar la acción del gobierno y poder tomar mejores decisiones, más informadas.[53]

Con la adición del párrafo tercero al artículo 93 constitucional, llevada a cabo a finales de 1977, se estableció como facultad del Legislativo la de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos federales descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Una de las principales motivaciones de dicha reforma fue la existencia, en ese entonces, de casi 900 entidades de esta naturaleza. La cifra se ha reducido en forma significativa, resultado de los procesos de desincorporación del sector público que de tales entidades ocurrieron a lo largo de los últimos lustros; sin embargo, la importancia que reviste la existencia de límites y controles al ejercicio del poder público ha permitido, no sólo que dicha facultad se haya conservado en nuestro texto constitucional, sino que se haya generado en torno suyo un importante debate acerca de la necesidad de fortalecerla, mediante la ampliación del ámbito competencial de las comisiones investigadoras a todos los sujetos fiscalizables, y hacer que el resultado de sus investigaciones se convierta en un indicio suficiente para que el Ministerio Público inicie las averiguaciones que correspondan, asunto del que me ocupo en un apartado venidero.

k) *Nombramientos y ratificaciones*

Tradicionalmente considerada por algunos como una función de carácter político-administrativo, en mi concepto se trata de una más de las de control que realiza el Congreso, y que ha abonado, inclusive, a ensanchar los cauces para la relación republicana entre los poderes. Se trata de un modelo de facultades compartidas entre éstos para arribar a una decisión, construida con base en la deliberación y el acuerdo.

La inicial facultad exclusiva del Senado para ratificar a ministros, cónsules y agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y algunos cargos militares, que tenía escasa relevancia en términos del ejercicio del poder público, fue ampliando sus linderos, y con ellos la relación con otros órganos del poder público, hasta convertirse en una facultad importantísima de las cámaras del Congreso que hoy exige, según el nombramiento de que se trate, de procedimientos *ad hoc* y el concurso de otras instancias gubernamentales.

En el caso del Senado, además de la ratificación de los nombramientos señalados, se incluyó la del Procurador General de la República (PGR), ahora Fiscal General de la República,[54] y por una reforma constitucional reciente,[55] en adelante le corresponderá también la de los integrantes de las comisiones federales de telecomunicaciones, de energía y de competencia económica. Es competencia también de esta cámara, la designación de los ministros de la Suprema Corte, de entre la terna que someta a su consideración el titular del Ejecutivo, y la de otorgar o negar su aprobación a las

[53] Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 1998, p. 70, paráfrasis.

[54] La nueva Fiscalía General de la República sustituirá a la PGR, la cual reforzará las funciones del Ministerio Público, eliminará su dependencia de otros poderes y deberá modernizar las instituciones encargadas de procurar justicia. Este cambio es una de las reformas transformadoras que requirió la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014. Hacia fines de 2017 se discutió y aprobó en las cámaras que el último titular de la PGR no pasara automáticamente a convertirse en el primer Fiscal de la dependencia.

[55] La facultad del Senado para ratificar nombramientos se amplió a los integrantes de los órganos colegiados reguladores en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, según reforma constitucional a diferentes artículos, publicada el 9 de agosto de 2012.

La impartición de justicia es fundamental dentro de los sistemas democráticos, siendo la Suprema Corte el tribunal máximo encargado de ejercer este poder. En nuestro país la Suprema Corte está integrada por once jueces o ministros que, ratificados por el Senado, tienen la labor de mantener el equilibrio entre los diversos poderes y organismos de gobierno, además de atender problemas judiciales y jurisdiccionales en última instancia, siendo sus sentencias inobjetables, pues constitucionalmente no existe mecanismo judicial por encima de ella. Cabe destacar que, hasta antes de 1936, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no contaba con un hogar propio, por tal dicha razón el entonces presidente Lázaro Cárdenas ordenó la construcción de un edificio que albergara a la Corte Suprema, colocando la primera piedra del inmueble el 23 de febrero de dicho año en el predio que antiguamente ocupara la Plaza del Volador, a un lado de Palacio Nacional. El proyecto es autoría del arquitecto Antonio Muñoz García y fue concluido cinco años después.

El presidente Manuel Ávila Camacho pronunciando un discurso durante la ceremonia de inauguración del edificio actual de la Suprema Corte de Justicia, Casasola, 2 de junio de 1941. Ciudad de México, plata coloidal superficial, negativo de película de seguridad, 35 mm. 55327 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.-Reproducción

solicitudes de licencia o renuncia de los mismos. Las ratificaciones y designaciones están sujetas al procedimiento que determina la ley.

Derivado de un contexto distinto y del estatuto jurídico al que estaba sujeto el Distrito Federal, asiento de los poderes federales, al Senado, o a la Comisión Permanente, en su caso, correspondía nombrar y remover al titular de la jefatura del mismo, por causas graves que afectaran las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en su territorio, según la Base Quinta, apartado F, del artículo 122 constitucional.

La Cámara de Diputados, por su parte, está facultada para elegir a los integrantes del Consejo General del INE, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, y mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Si bien el órgano electoral federal no forma parte de ninguno de los poderes del Estado, las funciones que realiza son de tal calado para la democracia y para la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que los integrantes de su órgano directivo deben acceder a éste mediante un procedimiento que comparte las notas de representatividad popular que les vienen a los diputados, por su origen democrático electoral.

l) *Cuestión política*

El término "cuestión política" fue importado de la legislación norteamericana e incorporado a nuestro texto constitucional. Su alcance no se fijó en la resolución de una situación de carácter político cualquiera, sino en una facultad del Senado para atender y, de manera eventual, dar solución a las cuestiones derivadas de conflictos entre poderes de un estado, en tanto existían dudas sobre la compe-

tencia de la Suprema Corte en esa materia. En el siglo XVIII, en México se reconocía que los jueces, incluidos los del máximo tribunal, no tenían la capacidad para resolver un conflicto de esta naturaleza, sin la normatividad adecuada. En un capítulo anterior me he referido ya al origen de esta facultad y a la ley reglamentaria en la materia, la cual tardó más de 90 años en expedirse.

Este procedimiento tiene una naturaleza singular, nada común, ya que no es estrictamente jurisdiccional, por el carácter político del órgano que conoce: el Senado, el cual no busca coadyuvar al entendimiento de las partes, sino resolver la cuestión con la potestad de su autoridad. Tampoco se trata de un procedimiento heterocompositivo, porque la sujeción de los poderes en conflicto a la decisión del Senado no es voluntaria, sino obligatoria. Rubén Sánchez Gil[56] considera que el procedimiento senatorial es auxiliar y subsidiario del jurisdiccional, ya que siempre estará expedita la vía para que la Corte pueda conocer la impugnación que de la resolución senatorial eventualmente se haga, supuesto en el cual se estaría en posibilidad de conocer el fondo del asunto. Por ello, de acuerdo con este autor, el procedimiento no es jurisdiccional ni heterocompositivo, es sencillamente *sui generis*.

En mi opinión, el procedimiento no puede ser subsidiario porque el Senado puede intervenir, antes, durante o después de la Corte, e inclusive hacerlo sin que ésta actúe. Este mecanismo no ha sido utilizado a la fecha, y ello se debe, en gran parte, a la fortaleza del Ejecutivo que puede valerse de otros mecanismos de control para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los estados.

En el lapso comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y 2007, año de publicación de la L*ey Reglamentaria de la fracción VI del Artículo 76 constitucional*, al interior de la propia Suprema Corte se han sustentado criterios diversos sobre la "cuestión política"; algunos afirman que ya existe la vía jurisdiccional para resolver este tipo de conflictos, a través de la controversia constitucional, mientras que otros defienden la postura constitucional original. Me parece que siempre serán útiles los mecanismos que permitan avenir a los actores públicos en eventual pugna. Es hacer política por la vía del Derecho.

m) *Desaparición de poderes en los estados*

Se trata de una facultad que se inserta en el catálogo de las constitucionales a favor de los poderes federales, contenida en la fracción V del artículo 76 constitucional, y su objetivo es que el Senado le haga frente a un eventual vacío de poder, de una o más de las partes integrantes de la federación

> V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.[57]

---

[56] Sánchez Gil, Rubén, *Funciones y alcances del Procedimiento senatorial de solución de "Cuestiones Políticas"*, Obra del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3047/18.pdf*, [consultado 19/6/2012].

[57] Artículo 76, fracción V, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, [consultado 24/1/2018].

La intervención federal. El Senado, según el artículo correspondiente en nuestra Constitución, sustenta la facultad de declarar, cuando haya un vacío de poder legítimo, la desaparición de los poderes. Para Manuel González Oropeza, este mecanismo fue más bien un sistema de control que el régimen aplicaba para subsanar trastornos graves, marcaba un límite al poder que podían ejercer las fuerzas políticas locales y regionales. Este recurso perdió fuerza con la Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 aprobada en 1978, que le puso reglas más claras y definidas.

Palacio Municipal de Tampico, Casasola, *ca.* 1930. Tampico, Tamaulipas, México. Mediateca INAH, México, plata coloidal superficial, negativo de película de nitrato, 10.2 x 12.7 cm. 83024 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.-Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El procedimiento previsto por la ley que reglamenta la fracción V del artículo 76 constitucional, publicada en 1978 y reformada en 2016, prevé que cuando se quebranten los principios del régimen federal –ya sea porque las autoridades locales se resistan a dejar su cargo, no hayan convocado a elecciones, o abandonen el ejercicio de sus funciones, entre otras, sin que medie fuerza mayor o causa justificada–, y con ello se impida la plena vigencia del orden jurídico y el curso normal de la vida de la entidad de que se trate, es procedente que los senadores, diputados federales o ciudadanos de la entidad en cuestión, formulen la petición correspondiente al Senado para que ejerza la facultad en comento. Esta cámara, después de la valoración y análisis de la situación de emergencia planteada, deberá emitir una declaración que la considere improcedente, o bien que determine que han desaparecido los poderes en el estado de que se trate, y designar a un gobernador provisional que atienda la acefalía de poder y convoque a elecciones, a fin de que la vida social y política de la entidad vuelvan a la normalidad. Es importante aclarar que el Senado no "desaparece" a los poderes; sólo declara que éstos han desaparecido, por lo que su declaratoria no tiene efectos constitutivos. En este procedimiento también interviene el Presidente de la República, como responsable de proponer al Senado una terna de candidatos para la elección del gobernador provisional.

Esta facultad ha merecido críticas variadas, que consideran va en desmedro del federalismo; sin embargo, como señalé en un capítulo previo, una de las características del Estado federal consiste en que las entidades que lo forman ceden parte de su soberanía a la federación, quedando a esta última

En aras del republicanismo. La desaparición de poderes en una entidad federativa es, asimismo, la fórmula del constituyente mexicano para garantizar la forma republicana del país. Se ha aplicado en 62 ocasiones entre junio de 1917 y abril de 1975 para reencauzar el orden democrático sin que se haya recurrido nuevamente a ella. Los casos más simbólicos en aquel periodo de 58 años fueron los del gobernador de Guerrero, Raúl Caballero Aburto en 1961, y el de Hidalgo, Manuel Sánchez Vite, en 1975 que extralimitaron sus facultades a grados inaceptables para el Senado de la República.

Sesión del Senado durante la cual se discutió la destitución del gobernador del Estado de Hidalgo, Otoniel Miranda, Fondo Hermanos Mayo, Núm. de serie 27168, Cronológico, Ciudad de México, 1975, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

la obligación de velar por la seguridad y promover el desarrollo armónico de las primeras, situación que beneficia a unos y otros, además de que el ejercicio de dicha facultad nunca dejará de ser una medida extraordinaria, para hacer frente a una situación extraordinaria. Finalmente, el Senado sólo podrá intervenir en esta materia si la Constitución particular del estado de que se trate, no regule la hipótesis, porque de ser así, haría nugatoria esta facultad senatorial.

n) *Tratados internacionales*

Se entiende por "tratado internacional" todo "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular",[58] incluidos los que se celebren, en el caso de nuestro país, con organizaciones internacionales. Tomando en cuenta que dichos instrumentos forman parte preponderante del sistema jurídico mexicano, la intervención del Senado tiene tal relevancia, que rebasa la de su mera ratificación.

[58] Artículo 2, inciso a), de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*, en *http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html*, [consultado 19/7/2012].

Firmas, papeles y testigos. Los tratados internacionales son acuerdos que facilitan las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre las naciones. Estos son regulados por la Convención de Viena. A lo largo de nuestra existencia como país independiente, se han firmado importantes acuerdos como el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, mejor conocido como el Tratado de Tlatelolco, que surgió a raíz de la crisis cubana de 1962.

México firma el *Tratado de Tlatelolco*, (14 de febrero de 1967). Embajadores Alfonso García Robles (centro) y Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa (derecha). Archivo de la Secretaría del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL). Archivo OPANAL.

En efecto, la facultad del Senado de "aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión", así como la de "avalar" la decisión de este último de "terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos", prevista en la fracción I del artículo 76 constitucional, tiene un alcance muy reducido, puesto que aquél no participa en el proceso de su negociación antes de ser aprobado, máxime si se considera que la Suprema Corte ha emitido el criterio de que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales,[59] y que, por ende, algunos de éstos llegan inclusive a vulnerar la soberanía de los estados, con modificaciones que impactan su régimen jurídico interior,[60] es decir, su soberanía, reconocida de manera expresa y plena en la Constitución.

Tratándose como se trata, de una función de control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, misma que comparte, además, algunas notas típicas de la función legislativa, tiene una trascendencia incuestionable. Más adelante me referiré de nuevo a este tema.

[59] Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, Noviembre 1999, p. 46.

[60] Las disposiciones de algunos tratados internacionales llegan a afectar, por ejemplo, el estatuto que rige el estado civil de las personas, materia estrictamente local.

o) *Otros mecanismos de control político*

Algunas otras facultades del Congreso y de las cámaras pueden estar dentro de la clasificación de control político, puesto que se trata de la acción que realiza el primero sobre el titular del Ejecutivo, cuando éste ejerce una facultad que le es propia. Es el caso de la autorización que éste requiere, de acuerdo con el artículo 29 constitucional, para restringir o suspender en todo el país, o en un lugar determinado, las garantías individuales, "en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".

Ocurre lo mismo con la autorización que el Senado otorga al Presidente de la República para: a) permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, b) el paso de tropas extranjeras por nuestro territorio, c) la estancia de naves de otro país en aguas mexicanas; d) disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados; e) aprobar el reconocimiento que haga el Ejecutivo federal de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

p) *Control económico*

La función de control económico que realiza el Congreso está ligada irremediablemente a los recursos del Estado, tanto en lo concerniente a los ingresos

La guerra y la paz. Otra de las facultades que pueden ser clasificadas dentro del control político, es el referido a la suspensión de las garantías individuales en todo el país a causa de situaciones extraordinarias que lo ameriten. Ejemplo de ello es el hundimiento de los buques petroleros "Potrero del llano" y "Faja de oro" por submarinos alemanes, lo que precipitó la entrada de México en la Segunda Guerra Mundial en el bando de los aliados. Además de ello, el Senado autorizó el 29 de diciembre de 1944 el envío del "Escuadrón 201" para pelear contra los japoneses en el Pacífico a lado de los pilotos norteamericanos.

El presidente Manuel Ávila Camacho pasa revista a los miembros del Escuadrón 201, 1944. AGN, Ciudad de México.

como a los egresos, y la manera en que los primeros son recaudados y los segundos son ejercidos. Es una derivación de la función financiera, es decir, forma parte de ésta; sin embargo, en términos estrictos, el control económico tiene que ver más con una tarea de carácter reactivo, es decir, de evaluación de la gestión y ejercicio de los recursos públicos, y este control puede analizarse desde dos puntos de vista distintos: a) el del órgano u órganos responsables de dicha actividad; y b) el de las características que debe revestir la función, es decir, los objetivos, alcances y momentos de su realización, entre otros.

La función financiera, de la que forma parte el control económico, "es una de sus más tradicionales funciones; [pues] vale recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias".[61]

q) *Evaluación de la gestión financiera*

La evaluación de la gestión financiera constituye una de las actividades más destacadas y trascendentales de las que realizan los parlamentos, en el contexto de los estados democráticos de derecho, y su importancia está

[61] Mora-Donatto, "Instrumentos Constitucionales…", *op.cit.*

por encima del apoyo técnico que requiere el órgano del Estado titular de la misma para ejercerla a cabalidad, aunque sin demérito de la actividad de este último.

En nuestro país, la facultad de control de la gestión financiera es exclusiva de la Cámara de Diputados,[62] de acuerdo con lo previsto por los párrafos quinto y sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional, los cuales establecen que corresponde a ésta revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública, para lo cual "se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación". En otras palabras, para que la primera esté en posibilidad de cumplir con su función de fiscalización, requiere apoyarse en el "diagnóstico" que lleve a cabo la segunda; es decir, en el trabajo técnico de análisis del ejercicio del gasto público. Esta actividad de carácter técnico no puede sobreponerse, en modo alguno, a la función de carácter político relativa al control de la gestión financiera. Es más, debe entenderse que la primera es accesoria de la segunda, si nos atenemos a lo estipulado por la fracción II del propio artículo 74, que faculta a la Cámara de Diputados para "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización de la Federación, en los términos que disponga la ley".

Previo al establecimiento a nivel constitucional de una entidad de fiscalización, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, con lo que se agotaba el objetivo de conservar a dicho órgano de vigilancia al margen de los cambios en esta última, hasta el 2000, año en que se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Ésta fue facultada para revisar la cuenta pública y evaluar la gestión financiera, es decir, la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, a fin de verificar que dicha gestión se ajustara a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas.

La fiscalización se ejerce sobre todas las entidades, organismos y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, así como sobre particulares que ejerzan recursos federales, y tiene por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si los ingresos y egresos se ajustan a las partidas respectivas; si el cumplimiento de los programas se ha hecho con eficiencia y economía, con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos se obtuvieron en los términos autorizados y con base en eso determinar los daños y perjuicios que eventualmente hayan afectado a la hacienda pública federal; así como determinar las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias que correspondan.

Por otra parte, es obligación de la ASF ser promotora de la transparencia, eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante, ante el Poder Legislativo y la sociedad, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia, y apoyar a las instancias gubernamentales en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades de mejora de las instituciones públicas, bajo los principios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

---

[62] La facultad de control evaluatorio, distinta de la de control de la gestión financiera, corresponde a ambas cámaras y consiste en la valoración, que éstas realizan del informe anual de labores del Ejecutivo, mediante las comparecencias de los "Secretarios del Despacho [quienes], luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos", según dispone el primer párrafo del artículo 93 constitucional.

Es pertinente señalar, sin demérito de los avances en materia de fiscalización, que resulta claro el que las funciones realizadas por la entidad de fiscalización, constitucionalmente están supeditadas a la coordinación y evaluación que realice la Cámara de Diputados, en tanto titular originaria de la facultad fiscalizadora; sin embargo, la legislación secundaria ha omitido reglamentar este punto, lo que, en cierto sentido, inhibe la posibilidad de que esta cámara ejerza de manera cabal esta importante función, como lo argumentaré más adelante.

r) *Funciones de carácter instrumental*

Éstas no son funciones parlamentarias en sí mismas, sino que son complementarias o necesarias para que el Congreso y cada una de sus cámaras, estén en posibilidad de cumplir con sus funciones y ejercer sus facultades a plenitud. Sin los mecanismos e instrumentos necesarios para tal propósito, no podrían lograr suficientemente su cometido.

Su finalidad es la de coadyuvar a la realización de las distintas actividades que se relacionan con las funciones del Congreso y de las cámaras. Sin un proceso deliberativo previo, por ejemplo, no sería posible conocer el posicionamiento político u opinión de los legisladores respecto de una iniciativa, una proposición, una solicitud de otro poder o de particulares, o cualquier otro asunto sometido a su consideración. Sin las tareas que llevan a cabo las áreas administrativas, no podrían funcionar los distintos órganos camarales: a) las comisiones, b) los comités, c) el pleno, d) la Mesa Directiva, e) la JUCOPO, etcétera; y sin la normatividad adecuada para desahogar diferentes procedimientos, quedarían sin posibilidad de ser desahogado el juicio político o la remoción de la inmunidad constitucional, o la realización de diversas tareas que se rigen bajo la normatividad emitida por ambas cámaras, en ejercicio de las facultades que les otorga el artículo 77 constitucional.[63]

Las funciones instrumentales del Congreso no resuelven necesidades de la sociedad, sino de las cámaras, para que ambas estén en posibilidad de cumplir con aquéllas que sí atienden asuntos de interés general. Entre ellas se encuentran: a) la deliberativa, b) la jurisdiccional, y c) la parlamentaria administrativa, que a continuación comento.

s) *La función deliberativa*

Deliberar –vocablo latino compuesto por el prefijo *de* y el verbo *librare*, significa "pesar en una balanza"– implica valorar los pros y los contras de una decisión antes de emitir una postura, declaración, sentencia o un voto. "Los cuerpos colegiados, desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto".[64] Así, esta función del Legislativo se sintetiza en el proceso de valoración que realizan los legisla-

[63] "Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*,[consultado 24/1/2018].

[64] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: deliberativa, función, González Oropeza, Manuel, p. 328.

dores sobre las implicaciones, ventajas y desventajas, en este caso, de las iniciativas, proyectos o dictámenes que son sometidos a su consideración para estar en condiciones de votar. Para ejercer adecuadamente esta función, los legisladores deben allegarse la información necesaria, con lo que ejercen también su función de inspección e indagación.

Toda reunión de personas para deliberar, tiene por lo menos dos posturas distintas, de ahí que esta función se sustente en la confrontación –principio fundamental para la democracia–, que es conducida bajo reglas determinadas de manera previa para la toma de decisiones. Para que una deliberación pueda rendir los frutos esperados, es indispensable que se sometan "a reglas de debate y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley".[65] Es decir, la confrontación de ideas entre grupos antagónicos que resisten a su oponente, tiene lugar dentro de los cauces institucionales y, citando a Jesús Reyes Heroles, "lo que resiste apoya",[66] y sin duda alguna, una resistencia apoya el avance político.

Las proposiciones con punto de acuerdo son utilizadas por los legisladores para plantear al pleno determinados asuntos políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera, los que en términos generales, forman parte de la agenda política acordada por los grupos parlamentarios, o bien, surgen supervenientemente, y se relacionan por lo general con temas coyunturales que se consideran importantes. Su objetivo es que la cámara a la cual le fue planteada la proposición, emita un pronunciamiento político al respecto, el cual, bajo la forma de punto de acuerdo, puede consistir en la emisión de opiniones, recomendaciones o exhortos a otro poder del Estado, a los organismos constitucionales autónomos, a los poderes de las entidades federativas o a uno de ellos, para realizar, dar celeridad o suspender determinada actividad, mismas que no tienen efectos vinculantes. Cuando es el caso de que las proposiciones sean consideradas como de urgente u obvia resolución, no son turnadas a comisiones para su dictamen, sino que son discutidas y votadas en el pleno enseguida de su presentación, para después ser comunicadas a la instancia correspondiente. En el caso específico de las proposiciones con punto de acuerdo, la función deliberativa cobra una señalada relevancia.

La tendencia de los parlamentos en el ejercicio de su función deliberativa es que la discusión se lleve a cabo en los grupos más pequeños, como comisiones y comités, donde se promueve la especialización en el conocimiento y la discusión informada de algunos temas.

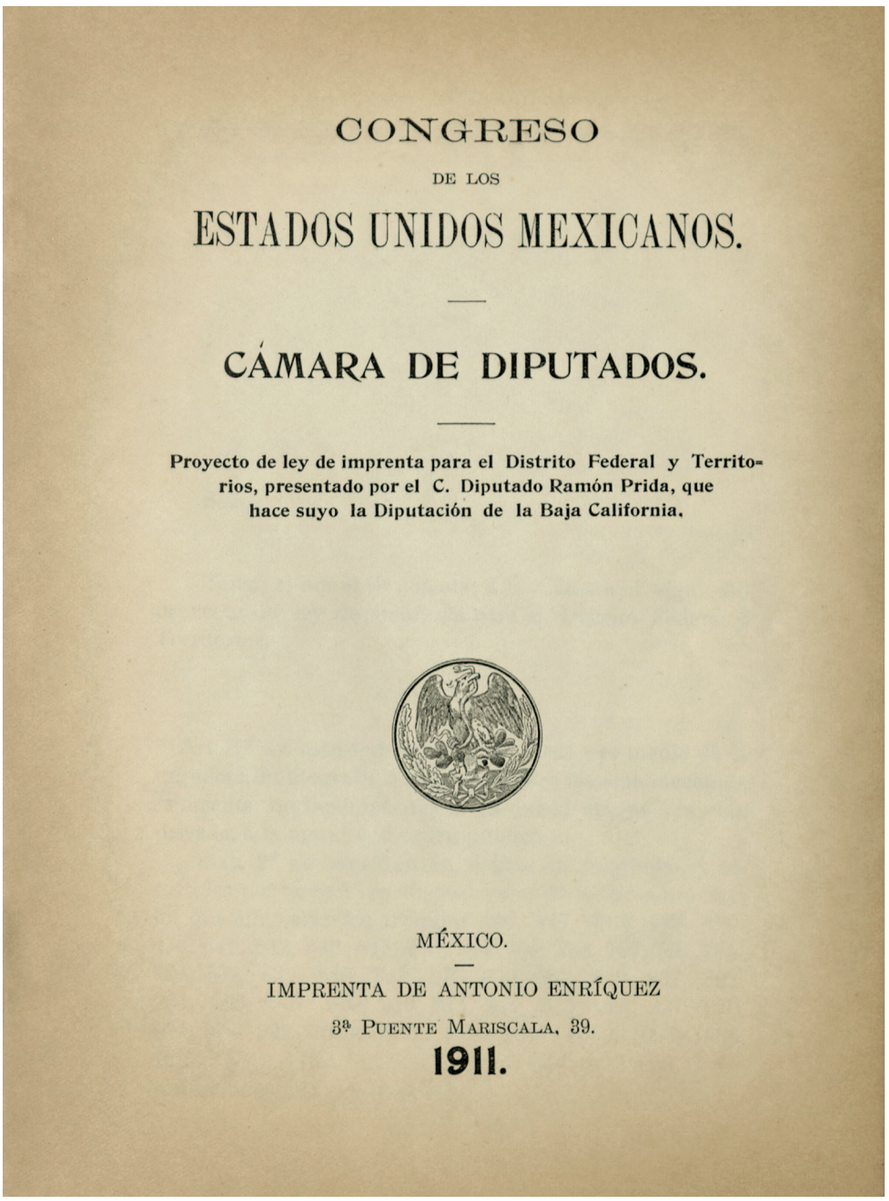
t) *La función jurisdiccional*

El Legislativo realiza, *de facto*, una función jurisdiccional para calificar la responsabilidad política, en los términos del título cuarto de la Constitución que establece cuáles servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades, la forma en que puede hacérseles exigible y los órganos de gobierno encargados de su aplicación, así como el procedimiento a seguir.

Son dos los casos en que el Legislativo ejerce la función jurisdiccional: la declaración de procedencia y el juicio político. El primero "es llamado, asimismo, 'antejuicio' o 'juicio de procedencia', precisamente porque su propósito es la eliminación del obstáculo que significa el fuero, para que el alto

[65] *Ibidem*.

[66] Reyes Heroles, Jesús, "El PRI está luchando contra los cacicazgos", discurso pronunciado el 6 diciembre de 1972, *Obras completas*, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, t. III, 1996, pp. 730-731.



CONGRESO

DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÁMARA DE DIPUTADOS.

Proyecto de ley de imprenta para el Distrito Federal y Territorios, presentado por el C. Diputado Ramón Prida, que hace suyo la Diputación de la Baja California.

MÉXICO.

IMPRENTA DE ANTONIO ENRÍQUEZ

3ª Puente Mariscala, 39.

1911.

A fin de agilizar el proceso deliberativo del Poder Legislativo, el Congreso somete al estudio de diversas comisiones, conjuntas o no, el análisis de un proyecto o reforma en específico. A lo largo del siglo XIX la libertad de expresión, fundamental para los regímenes democráticos, constituyó un tema de constante debate. Antes de contar con una ley federal al respecto, existieron diferentes reglamentos este sentido (Libertad política de la imprenta del 10 de noviembre de 1810, vigente hasta 1812; Reglamento General de la Libertad de Imprenta del 22 de octubre de 1820; Reglamento adicional a la libertad de imprenta del 13 de diciembre de 1821; Reglamento de la Libertad de Imprenta del 14 de noviembre de 1846 –Ley Lafragua-; Se arregla el uso de la libertad de imprenta del 25 de abril de 1853 –Ley Lares-; y el Reglamento de la Libertad de imprenta del 28 de diciembre de 1855 –conocida como Ley Zarco). La primera vez que se garantizó el derecho a la libre expresión fue en 1857, cuando constitucionalmente se proscribió apoderarse de los medios mecánicos de impresión, encarcelar a aquellos individuos que hacían circular los impresos, la censura previa, entre otras cosas, en el Artículo 7º; pese a lo anterior, la libertad de imprenta fue duramente atacada durante el porfiriato. Será hasta 1917 cuando, por decreto presidencial el país cuente con una Ley de Imprenta.

Proyecto de ley de imprenta para el Distrito Federal y Territorios, presentado por el C. Diputado Ramón Prida y que suscribió la Diputación de la Baja California, México, Imprenta de Antonio Enríquez, 1911. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

funcionario o servidor público pueda ser consignado ante los tribunales ordinarios".[67] Se trata de una garantía de inmunidad procesal que tienen determinados servidores públicos, de acuerdo con el artículo 110 constitucional, cuando son acusados penalmente, si bien

> […] la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.[68]

La declaración de procedencia "constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público, suspendiéndolo

[67] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: juicio político, Namorado Urrutia, Pericles, p. 546.
[68] *Ibídem*, voz: declaración de procedencia, González Oropeza, Manuel, p. 319.

Declaración de procedencia. Su presencia en la tradición jurídica mexicana es de larga data y se puede encontrar en la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 128), la de Apatzingán de 1814 (art. 59), la de 1824 (arts. 43 y 44), la de 1836 (art. 47), la de 1857 (art. 59) y la de 1917 (art. 61). Durante el siglo XX, este procedimiento no fue usado de manera frecuente por la Cámara de Diputados, ya que no todos los casos se consumaron en juicios penales que llevaran a sentencias condenatorias. En tiempos recientes, su aplicación ha levantado un sinnúmero de controversias que terminaron beneficiando al imputado en sus aspiraciones políticas personales.

En abril de 2005, Andrés Manuel López Obrador convocó a una movilización al Zócalo de la Ciudad de México, para protestar por el proceso de desafuero en contra suya. © ¿Fotógrafo/ Cuartoscuro.

de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto".[69] Debe entenderse que la inmunidad procesal no constituye una garantía de inimputabilidad penal para determinados servidores públicos, sino "una garantía constitucional de seguridad en el desempeño de su función y una protección al cargo público, por lo que la Suprema Corte de Justicia no lo ha considerado como un derecho personal renunciable por parte del servidor".[70]

En el caso del juicio político, como señalé antes, a la Cámara de Diputados, corresponde instaurar la etapa de instrucción, mientras que el Senado tiene la facultad de sentenciar, de acuerdo con la fracción VII del artículo 76.

Me parece de la mayor relevancia señalar que la legislación secundaria que regula el procedimiento, tanto del juicio político como de la declaración de procedencia, es ambigua, confusa e incluso contradictoria.[71] Ello ha vuelto difícil y, en ocasiones tortuoso, el desahogo de las solicitudes que en la materia son presentadas a la Cámara de Diputados, además de obstaculizar el cumplimiento de esta función de control. Considérese que en sólo cincos ocasiones, la Cámara de Diputados ha emitido sendos decretos de remoción

[69] *Ídem.*

[70] *Ídem.*

[71] Por ejemplo, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la Cámara de Diputados "sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia", siendo que dentro del listado de comisiones de la Ley Orgánica del Congreso, ya no se encuentra la de Gobernación y Puntos Constitucionales; actualmente son dos comisiones distintas, producto de la reforma de 1999 a dicho texto legal. De igual forma, las referencias a la hoy inexistente Gran Comisión o a la Secretaría de la Contraloría (problema derivado de la llamada "derogación tácita"), vienen a abonar a la confusión y la ambigüedad.

de la inmunidad constitucional: en julio de 1983, en noviembre de 2004, en 2005, en 2010 y 2016.[72] En cuanto al juicio político, nunca ha llegado esta cámara a erigirse, siquiera, en jurado de acusación.

Todo ello ha conducido a juristas y académicos a concluir que ambos instrumentos, en nuestro país, no lo son en realidad para sancionar y corregir, además de que, durante décadas, solo representaron una especie de espada de Damocles para los opositores al régimen, y que hoy en día constituyen un recurso eminentemente político para amagar a algún antagonista.

u) *La función parlamentaria administrativa*

Las funciones que realizan de manera cotidiana las cámaras del Congreso, en cumplimiento de las atribuciones que les competen, como ya se vio, pueden verse desde diferentes enfoques, dependiendo del objetivo que cumplen, la necesidad que satisfacen, la naturaleza del órgano que las realiza, etcétera. La función que analizo en este apartado, es de carácter instrumental y tiene que ver con todas aquellas actividades necesarias para el óptimo funcionamiento de las cámaras. En el desarrollo de la función parlamentaria administrativa puede haber o no componentes políticos, pero, realizadas por las cámaras o por un órgano parlamentario determinado, comparten esta última característica. En este sentido, dentro de la función parlamentaria administrativa podrían considerarse:

a) Las actividades que realizan las cámaras y que, siendo de naturaleza política, tienen sólo un impacto interno, por ejemplo, recibir del Consejo General del INE, las copias certificadas de las constancias de mayoría y de asignación de diputados o senadores de representación proporcional, o la de solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el recinto parlamentario;
b) Las que realizan los órganos camarales, como el pleno, las comisiones, los comités, los grupos parlamentarios, la Mesa Directiva o la JUCOPO, y que, siendo de naturaleza política, sirven a un propósito sólo administrativo, como remitir los expedientes con dictámenes aprobados a la colegisladora, llevar el registro de las iniciativas y dictámenes que conocerá la cámara, así como de las leyes y decretos aprobados; o bien hacer la citación a las sesiones de cada cámara o de Congreso General;
c) Las que, siendo de naturaleza administrativa, tienen que ver con el desempeño de funciones políticas, como la aplicación de sanciones a los legisladores por ausencias injustificadas, comprobar el *quorum* antes o durante el inicio de una sesión, o dar trámite a una solicitud de licencia de un legislador.

Estas actividades están regidas por normatividad diversa, dependiendo de si está involucrado el ejercicio de una facultad constitucional o legal, o bien se basa en normatividad secundaria.

[72] Contra Jorge Díaz Serrano, Senador de la República, por hechos de corrupción; contra René Juvenal Bejarano Martínez, Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por promoción de conductas ilícitas, uso de recursos de procedencia ilícita, delito electoral y cohecho; contra Andrés Manuel López Obrador, por su presunta responsabilidad en el delito de abuso de autoridad al desacatar una orden de suspensión de un juez; en contra de Julio César Godoy, quien fue desaforado por supuestos vínculos con la delincuencia organizada; el último caso fue contra Lucero Sánchez López, diputada local acusada de ingresar con documentos falsos al centro penitenciario de "El Altiplano", para reunirse con el narcotraficante Joaquín Guzmán Loera. "Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México", *Temas estratégicos 41,* Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, primera quincena marzo 2017, en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3400/reporte_41_webVF.pdf?sequence=5&isAllowed=y, [consulta del 24/1/2018].

Certeza en los procesos. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde su creación, se ha convertido en un auténtico órgano constitucional y de convencionalidad que maximiza los derechos político electorales de la ciudadanía de una manera igualitaria y garantiza los principios democráticos de cualquier proceso electoral. Ha sido un indiscutible protagonista, como máxima autoridad en su materia, al resolver de manera definitiva e inatacable las controversias derivadas de procesos comiciales, como en los de 2006 y 2012.

Enrique Peña Nieto recibe de manos del presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Alejandro Luna Ramos, la constancia de mayoría que lo acredita como ganador de la elección presidencial, Ciudad de México, 31 de agosto de 2012. Procesofoto.

Muy bien cabe en este apartado ampliar la clasificación para referirse a las resoluciones que ha emitido el TEPJF, en relación con las decisiones que, tomadas por los órganos camarales para efectos internos, que de manera eventual podrían tener implicaciones externas –a los derechos de los legisladores como individuos, o bien a otros órganos camarales–, pero que no están sujetas a control judicial. El TEPJF, que ha conocido de diversos actos y resoluciones de carácter parlamentario, planteados por los legisladores afectados, no ha podido garantizar el acceso a una tutela judicial efectiva, debido a que se han considerado exentos de control judicial.[73] En el expediente SUP-JDC-8/2010, que resolvió sobre la inconformidad de una legisladora a quien no le fue autorizada su solicitud de licencia, el TEPJF resolvió que dicha solicitud se relacionaba con la actuación discrecional relativa a la organización interna de las cámaras, y que si bien los actos relacionados con la actividad camaral escapaban al control jurisdiccional, podrían ser justiciables aquéllos en los que existiese una vulneración a los derechos fundamentales; pero para que el tribunal pudiera conocer de la misma, tales derechos tendrían que vincularse con la materia electoral.[74]

En otros casos relacionados con decisiones de diversos órganos camarales, como la del expediente SUP-JDC-1711/2006, por la que un grupo de cinco senadores no fueron incluidos en determinadas comisiones de trabajo, según acuerdo de la JUCOPO y del pleno, el tribunal resolvió en el mismo sentido: que se encontraban exentos de control judicial, por considerar que los actos

[73] Ramos Ramos, Octavio, *El control judicial electoral de la función parlamentaria*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, pp. 6-7, paráfrasis, en *http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/investigacion_octavior.pdf*, [consultado 1/8/2012].
[74] *Ibidem*, paráfrasis.

de organización interna de los órganos camarales caen dentro del ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo y no del Electoral, además de que a los legisladores se les había respetado, en este caso, su derecho de acceso al cargo, con base en la normativa que rige a esa cámara. Los magistrados Manuel González Oropeza y Flavio Galván Rivera, presentaron un voto particular, divergentes del de la mayoría, en el sentido de que "impedir el ejercicio pleno del cargo afecta el derecho de votar del electorado, pues los ciudadanos que votaron por los legisladores excluidos de una comisión o del órgano de dirección al interior de ésta, están representados por parlamentarios que no se encuentran en situación de igualdad con sus pares".[75]

El caso de los actos y resoluciones de los grupos parlamentarios destaca entre los demás órganos camarales, por su naturaleza *sui generis*, en tanto que en el procedimiento para su integración y la definición de quien habrá de coordinarlos, tiene una participación fundamental el partido político al que pertenecen los legisladores que los conforman, según lo dispone el artículo 14.4 de la LOCG, y funcionan bajo las disposiciones del marco jurídico aplicable, pero también bajo la normatividad y lineamientos del partido político de que se trate, con lo que estos últimos pueden intervenir en la toma de decisiones que, en estricto Derecho, debieran corresponder a la representación nacional, a las cámaras y a los órganos que las conforman.

> En los términos de los supuestos previstos por esta ley para la conformación de los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario, con los siguientes elementos:
>
> a) La denominación del Grupo Parlamentario;
> b) El documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman; y
> c) El nombre del Coordinador del Grupo Parlamentario.[76]

Ante tal escenario, determinar el alcance jurídico y la justiciabilidad de las decisiones de los grupos parlamentarios, en este caso, y de los órganos parlamentarios cuyas resoluciones afectan la vida interna de los mismos, de las cámaras o de sus integrantes, no se antoja una tarea sencilla, tomando en cuenta el principio de autonomía parlamentaria, por el que se considera que esta "autodeterminación" para la organización y funcionamiento internos del Parlamento es una de sus notas características, en tanto deriva de la propia legitimidad que a los legisladores les viene de haber sido electos por el voto popular.

En mi opinión, la autonomía parlamentaria debería tener determinados límites y aplicarle algunas excepciones, a fin de que las resoluciones de los órganos camarales que trasciendan los límites de la legalidad, sean sujetos de control judicial; ello traería aparejada la necesidad de crear el órgano jurisdiccional competente para tal fin, o bien dotar de facultades en esta materia a uno ya existente, como el TEPJF o la propia Suprema Corte.

Agotar este tema o analizarlo a mayor profundidad no es materia de la presente obra, pero constituye sin duda una asignatura pendiente en este proceso inacabado de fortalecimiento y profesionalización del Poder Legislativo.

---

[75] *Ídem.*, pp. 42-43, paráfrasis.

[76] Artículo 14.4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_281217.pdf*, [consultado 24/1/2018].

Tradición y documentos. Para los mexicanos del siglo XIX, contar con herramientas legales que permitieran cimentar su propio sistema jurídico, fue una actividad que rindió interesantes dividendos a pesar de los constantes conflictos armados, asonadas, cuartelazos, caídas y elevaciones de regímenes que imposibilitaron concretar de manera expedita dicha aspiración. Aun con ello, abogados como Manuel Dublán y José María Lozano lograron compendiar en su Legislación Mexicana o Colección Completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República el conjunto de documentos que actualmente constituyen el corpus documental por excelencia del parlamentarismo mexicano decimonónico.

Página siguiente izquierda: Portada del tomo I de la *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República.* Ordenada por los Licenciados Manuel Dublan y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos, 1876. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

Derecha: Portada del *Diccionario de la Legislación Mexicana que comprende las leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias del Supremo Gobierno y otras autoridades de la Nación*, publicados desde el 31 de mayo de 1863 hasta el 30 de septiembre de 1868, formado por Luis C. Zaldivar, México, Imprenta de La Constitución Social, 1868. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

3. El derecho parlamentario mexicano y sus fuentes

De acuerdo con Fernando Santaolalla, el Derecho Parlamentario es el "conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas". [77]

Con la licencia debida por no tener de manera formal un "parlamento" en nuestro país, se denomina Derecho Parlamentario mexicano a la rama del Derecho Constitucional mexicano "que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición o estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso mexicano, […] así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales [el cual] se caracteriza por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica pero sí por la existencia de una sanción política".[78] El Derecho Parlamentario establece las competencias del Congreso, tanto "políticas, de nombramiento, de aprobación y supervisión financiera del Estado, y otras distintas de la materia exclusivamente legislativa",[79] y su principal diferencia con el Derecho Legislativo es que este último está enfocado de manera exclusiva al proceso legislativo.

Las fuentes del Derecho Parlamentario se clasifican, como en cualquier otra rama del Derecho, en materiales, históricas y formales, y esas fuentes representan, en términos generales, los motivos que dieron origen a las normas o convenciones en los que éstas se preservaron, y los procedimientos con base en los cuales se produjeron.

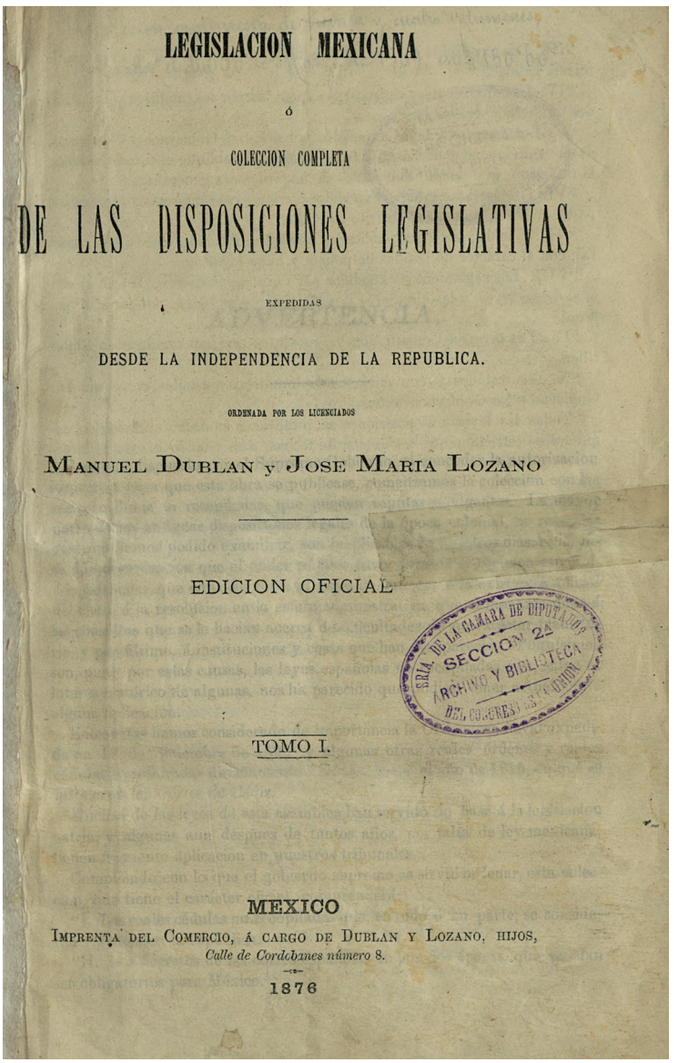
Las fuentes materiales son los eventos que se presentan en una época y lugar determinados, y los factores políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera, que influyen en ellos, y la manera en que interactúan, y condicionan el sentido, alcance y contenido de las disposiciones que se transforman en norma positiva.

Las fuentes históricas son las disposiciones jurídicas que rigieron en un sitio y tiempo determinados, fundamentalmente las de nuestro país, y que, en un momento dado, permiten comprender la manera en que las sociedades se han regido y han regulado las relaciones entre las autoridades que ejercen el poder político. Las fuentes históricas del Derecho Parlamentario mexicano son, pues, los textos constitucionales que estuvieron en vigor antes de 1917 (incluidas las disposiciones de la Constitución de ese año que perdieron su vigencia por una reforma posterior), así como las leyes, los reglamentos y ordenamientos que rigieron al país y especialmente al Congreso, antes de que fueran abrogados o derogados por los ordenamientos vigentes.

Las fuentes formales del Derecho Parlamentario mexicano son, en términos generales, el proceso legislativo (incluyendo los procedimientos relativos a la regulación interna del Congreso), la práctica parlamentaria, así como todas aquellas disposiciones normativas que rigen al Congreso mexicano y a cada una de sus cámaras, y pueden clasificarse, entre otras, en:

a) Normas constitucionales;
b) Leyes constitucionales, en el sentido de que desarrollan o reglamentan disposiciones de la Carta Magna, como la Ley Orgánica del Congreso

[77] Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, *cit. pos.* Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, *op. cit.*, p. 31.
[78] Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso Mexicano. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 31.
[79] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: Derecho legislativo, González Oropeza, Manuel, p. 332.



LEGISLACION MEXICANA

Ó

COLECCION COMPLETA

DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS

EXPEDIDAS

DESDE LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA.

ORDENADA POR LOS LICENCIADOS

MANUEL DUBLAN Y JOSE MARIA LOZANO

EDICION OFICIAL

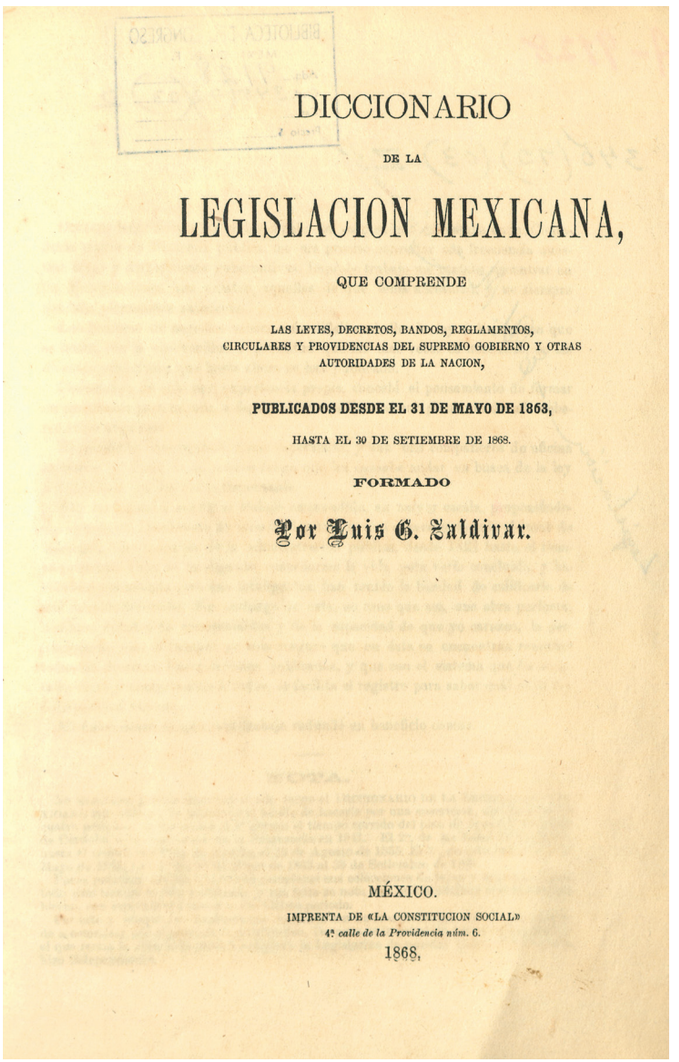
SRIA. DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
SECCION 2a
ARCHIVO Y BIBLIOTECA
DEL CONGRESO DE LA UNION

TOMO I.

MEXICO

IMPRENTA DEL COMERCIO, Á CARGO DE DUBLAN Y LOZANO, HIJOS,
Calle de Cordobanes número 8.

1876



DICCIONARIO

DE LA

LEGISLACION MEXICANA,

QUE COMPRENDE

LAS LEYES, DECRETOS, BANDOS, REGLAMENTOS,
CIRCULARES Y PROVIDENCIAS DEL SUPREMO GOBIERNO Y OTRAS
AUTORIDADES DE LA NACION,

PUBLICADOS DESDE EL 31 DE MAYO DE 1863,

HASTA EL 30 DE SETIEMBRE DE 1868.

FORMADO

Por Luis G. Zaldivar.

MÉXICO.

IMPRENTA DE «LA CONSTITUCION SOCIAL»
4ª calle de la Providencia núm. 6.

1868.

General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), de 1999, y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de 1934 (RGICG);

c) Leyes ordinarias que contienen disposiciones que involucran la participación del Congreso o de cualquiera de sus cámaras, como el Código Federal de Procedimientos Electorales, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras;

d) Normas jurídicas para regular la organización y funcionamiento internos de cada una de las cámaras, sustentada en la facultad que les otorga la fracción I del artículo 77 de la Constitución para emitir "resoluciones económicas relativas a su régimen interior"; se trata de "potestades de *autoorganización* y de *autonormación* [...] mismas que la doctrina ha denominado como facultades comunes, perfectamente diferenciadas tanto de las facultades generales como de las facultades exclusivas"[80] [y] son aquéllas que "se ejercitan de manera separada y no sucesiva, de tal modo que cuando una de ellas se actualiza se agota en la Cámara respectiva", con lo cual dichas funciones sólo deberán

[80] *Derechos del Pueblo Mexicano*, *México a través de sus Constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, Sección segunda, t. XVIII, p. 776.

ser ejercidas por la Cámara competente en los supuestos y términos mencionados, pues de ejercerse por una entidad, bajo supuestos o formas distintas, dicho ejercicio contravendría el propio marco constitucional".[81]

Dentro de esta clasificación se encuentran el Reglamento de cada una de las cámaras: el de la Cámara de Diputados (RCD), de diciembre de 2010, el del Senado de la República (RSR), de junio del 2010, según el sustento legal asentado en los dictámenes respectivos, aprobados por cada una de las cámaras, mismos que derogaron las disposiciones del RGICG que se les opusieren. Por otro lado, y como parte de su regulación interna, cada una de las cámaras, o bien sus órganos internos, han emitido reglamentos, estatutos, manuales de procedimientos, lineamientos, entre otros, que norman aspectos específicos para su adecuado funcionamiento en el ejercicio de sus atribuciones;

e) Acuerdos parlamentarios, cuya importancia "deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones",[82] y que pueden definirse como las "normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos";[83]
f) Normas acordadas por los grupos parlamentarios para su organización interna y para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con los estatutos del partido político de su militancia, y las disposiciones reglamentarias de cada cámara; y
g) Acuerdos de los órganos de gobierno en cada cámara.

En opinión de Cecilia Mora-Donatto

> […] el Congreso mexicano ha venido desempeñando sus funciones con un sistema de fuentes desordenado y enmarañado que seguiría igual no obstante la aprobación y publicación de la Ley Orgánica de 1999, en la que nuevamente se repitió la historia [de seguir] dándole vida al Reglamento para el Gobierno Interior en todo lo que no se opusiera a la misma, pero otra vez se dejó pasar una magnífica oportunidad".[84]

En cuanto a los acuerdos parlamentarios señala que las cámaras "desarrollaron una muy mala costumbre, lamentablemente muy extendida, de solucionar diversas lagunas u omisiones, a través de la figura de los acuerdos parlamentarios, normas que no obstante su inferioridad en la escala normativa del Congreso no en pocas ocasiones han llegado a contradecir a la norma fundamental".[85]

a) *Marco Jurídico del Poder Legislativo*

El marco jurídico es la normatividad que, por darle sustento al Poder Legislativo, imprime constitucionalidad y legalidad a sus actuaciones. El artículo

---

[81] *Ibidem*, p. 779.
[82] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, voz: acuerdos parlamentarios, *op. cit.*, Vega Vera, David, p. 30.
[83] *Ibidem*, p. 31
[84] Mora-Donatto, Cecilia, "Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado recientemente aprobados", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año 2011, Número 133, Mayo-agosto, pp. 854 y *ss.*, en *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/131/el/el13.pdf*, [consultado 6/20/2012].
[85] *Ibidem*, p. 859.

41 de la Constitución mexicana establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión

> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.[86]

Mientras que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres. Con ello se actualiza el principio de representación política que se ejerce a través del voto directo.

b) *Fundamento jurídico*

La Constitución crea los poderes del Estado, señala sus atribuciones y establece su estructura, integración, organización y funciones, así como la relación de unos con otros. De acuerdo con el artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los conceptos "Congreso

Un principio controversial. En virtud de que la representación política se ejerce a través del voto directo, una de las cuestiones más debatidas a mediados del siglo XX fue el sufragio femenino. En nuestro país, Margarita Robles de Mendoza fue una de las activistas a favor de esta causa más importantes entre 1930 y 1940. Fue dirigente del sector femenino del Partido Nacional Revolucionario, representó a México en la Comisión Interamericana de Mujeres y espetó a Cárdenas en 1940 al no lograr que el Congreso ratificara a enmienda al artículo 34, promovida un año antes.

Margarita Robles de Mendoza a la entrada de la Cámara de Diputados, porta un cartel donde pide el voto femenino, Casasola, *ca.* 1934, Ciudad de México, plata coloidal superficial, negativo de película de nitrato, 12.7 x 17.8 cm. 49491 y 49494 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.-Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

[86] Artículo 41, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm*, [consultado 14/12/2017].

Los representantes de la Nación. La conformación de las cámaras no es cuestión de números o de partidos. Es un asunto de proporcionalidad y equidad de los individuos que representan a los mexicanos en su totalidad. Mientras en la cámara de diputados el sentido esencial de los que la conforman es la representación de la población, la de senadores representa a los territorios de la federación. Sobre el significado teórico de este mecanismo político, se pueden aducir infinidad de enfoques, basta mencionar como ejemplos el de Giovanni Sartori que enuncia tres representaciones (jurídica, sociológica, política) o el de Hanna F. Pitkin que le otorga cinco dimensiones (representación como autorización, responsabilidad, descriptiva, simbólica y de actuación sustantiva).

Fila de mujeres para emitir su voto en una elección federal después de la reforma electoral de 1953, siendo la primera vez que las mujeres sufragan para elegir presidente en México. Fondo Hermanos Mayo, Núm. de serie 12532.1, Cronológico, Ciudad de México, 6 de julio de 1958, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

General" y "Congreso de la Unión" se utilizan de manera indistinta en nuestro texto constitucional.

Esta organización bicamaral es característica de los estados federales para la eficaz y equitativa representación. En este modelo, la Cámara de Diputados tiene como objetivo la representación de la población –de la Nación, dice nuestra Constitución–, en la deliberación de los asuntos públicos, en tanto que la Cámara de Senadores tiene como función principal la representación territorial; esto es, la participación de las entidades que forman la federación en la toma de muchas de las decisiones del Estado. Algunos sugieren que el carácter de "representantes de la Nación" que la Constitución asigna a los diputados, les concede un rango político superior al de los senadores, quienes, en principio, deben cuidar los intereses de la entidad federativa que representan. No obstante, el origen popular del mandato, en ambos casos, los hace, sencillamente, representantes de la ciudadanía y vehículo para el ejercicio de la soberanía, por igual.

El bicamarismo se origina en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica la cual, en principio, estableció que la Cámara de Representantes reflejaba la cantidad de población de los estados miembros, y para nivelar la desigualdad respecto de la representación numérica entre ellos,[87] crearon una segunda cámara, la de Senadores, para que los representara de manera igualitaria. En México, la representación paritaria en el Senado fue observada a cabalidad hasta 1996,[88] cuando se estableció el principio de representación proporcional para su integración. De ello resulta que la

[87] Bidart Campos, Germán J., *El Derecho Constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, t. I, 1967, p. 227, paráfrasis.

[88] Reforma al artículo 56 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

representación paritaria, una de las justificaciones de la segunda cámara, en la actualidad, se ha perdido en nuestro país.

c) *Integración de las cámaras del Congreso*

La Cámara de Diputados se compone por 500 legisladores, de los cuales, 300 se eligen por el voto directo de los ciudadanos en igual número de distritos electorales uninominales, y los 200 restantes son electos por la vía de la representación proporcional, debiendo renovarse cada tres años. Como se explicó en un capítulo anterior, nuestro sistema electoral mixto ha permitido la representación consistente de las minorías desde que dicho sistema se estableció de manera definitiva en nuestro país.

En cuanto al Senado, concebido para compensar las diferencias en el número de habitantes de las entidades federativas, su principio de representación descansa en criterios territoriales; es decir, en el número de entidades federativas y se renueva por periodos sexenales. Se integra con 128 senadores, de los cuales, 64 son electos por el principio de mayoría relativa, 32 se asignan a la primera minoría, lo que da tres por cada entidad federativa, y 32 más son asignados con base en el porcentaje de votación de cada partido postulante, de acuerdo con una lista nacional, según las reglas ya vistas.

d) *Facultades del Congreso y de las cámaras*

El artículo 73 de la Ley fundamental establece las facultades constitucionales del Congreso General y, según prescribe el artículo 70, las resoluciones que adopte, tendrán carácter de ley o decreto, una vez desahogado el procedimiento previsto por el artículo 72, mientras que las resoluciones tomadas al amparo de facultades exclusivas de una u otra de las cámaras, adoptarán la forma de decreto. El artículo 73 ha sido reformado más de 70 veces desde 1917, por una interminable arrogación de atribuciones hecha por la federación, para estar en consonancia con el artículo 124 de la propia Constitución, según el cual, aquellas facultades que no estén expresamente concedidas "a los funcionarios federales", se entienden reservadas a los estados. Esto es, para evitar que se consideren "reservadas" a éstos, se han asignado a los poderes federales o, en el mejor de los casos, se les ha hecho concurrentes.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, están contenidas en el artículo 74, y son, entre otras: a) coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación; b) aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal; c) revisar y aprobar la Cuenta Pública de cada año; d) erigirse en jurado de sentencia para efectos de la remoción de la inmunidad de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional; e) erigirse en jurado de acusación en el proceso de juicio político que se inicien contra los servidores públicos que señala el artículo 110 de la propia Constitución.[89] La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el nombramiento de los integrantes del Consejo

[89] El párrafo primero del artículo 110 prescribe "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, [consultado 24/1/2018].

General de Instituto Nacional Electoral, está prevista en el artículo 41 constitucional, misma que puede ejercer la Comisión Permanente durante los periodos de receso.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores están previstas en el artículo 76 y son, entre otras: a) llevar a cabo el análisis de la política exterior que desarrolle el Ejecutivo federal; b) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo federal; c) ratificar el nombramiento del Procurador General de la República que haga el Ejecutivo, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, de los altos mandos militares y de los empleados superiores de Hacienda; d) autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país, así como la estancia o paso de tropas extranjeras por el territorio nacional; e) dar su consentimiento para que el Ejecutivo federal disponga de la Guardia Nacional fuera de los estados de la República; f) declarar, cuando hayan desparecido los poderes en un Estado de la República, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional; g) erigirse en Jurado de sentencia en los procesos de juicio político que

Los poderes de las cámaras. Mientras las facultades de la cámara de diputados están contenidas en el artículo 74, las del Senado se hallan en el 76. Las de aquella cámara tienen que ver fundamentalmente con asuntos internos (aunque no exclusivamente), en tanto los de ésta se refieren a otros sobre la soberanía nacional o de carácter internacional, como, por ejemplo, la ratificación de nombramientos diplomáticos, la salida de tropas nacionales o la aprobación de tratados internacionales, como el de "El Chamizal". Este asunto controvertido entre los Estados Unidos de América y México, se resolvió cuando los vecinos devolvieron ese territorio a nuestro país después de que permaneciera al norte del Río Bravo durante 98 años. Todo el proceso se oficializó el 25 de septiembre de 1964 cuando los presidentes Adolfo López Mateos y Lyndon B. Johnson protagonizaron una ceremonia de alto perfil en El Paso, Texas, con lo que terminaron cien años de disputas en cortes internacionales. El territorio, aunque pequeño en dimensión, resultó de enorme trascendencia en la defensa de la soberanía.

Adolfo López Mateos y Lyndon B. Johnson develando una mojonera limítrofe entre Estados Unidos y México. El Paso Texas, Estados Unidos, Casasola, 1964. Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.-Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

sean iniciados por la Cámara de Diputados; h) resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, a petición de parte; i) designar a los ministros de la Suprema Corte, con base en la terna que le proponga el Ejecutivo federal; y j) autorizar los convenios amistosos celebrados entre entidades federativas sobre sus respectivos límites, y resolver en definitiva los conflictos sobre límites territoriales las entidades federativas.

Si bien las facultades del Congreso se enuncian principalmente en el artículo 73 constitucional, otras disposiciones de la misma Ley fundamental le asignan algunas más. La clasificación que la doctrina constitucional ha hecho sobre las facultades del Congreso se sustenta en dos puntos de vista:[90]

a) El de su actuación, y pueden ser de cuatro tipos: 1) exclusivas, es decir, que son competencia de una sola de las cámaras "y que ejercitan de manera separada pero no sucesiva (arts. 74 y 76 constitucionales)"; 2) generales, las que tienen que ver con "su funcionamiento como Con-

[90] *Derechos del Pueblo Mexicano*, *op. cit.*, pp. 476 y *ss.*

greso General ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva (art. 73 constitucional)"; 3) las que se actualizan cuando las cámaras actúan "como asamblea única, situación en la cual […] ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (arts. 69, 84, 85 y 87 constitucionales)"; 4) las comunes, que cada cámara también puede ejercer "de forma separada y no sucesiva (art. 77 constitucional)"; y

b) El de la naturaleza de sus actos, y "se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales".

Las legislativas se clasifican, a su vez, de acuerdo con lo que regulan: 1) en lo relativo al Distrito Federal; 2) en materia económica y financiera; 3) seguridad interior y defensa exterior; 4) servicio exterior mexicano; 5) política social; 6) inversión extranjera; y 7) en materia penal.

Las administrativas "son aquéllas que no son materialmente legislativas, […] sino que posibilitan la realización de determinados actos", y se clasifican en: 1) administrativo-territoriales, que prevén las fracciones I a V del artículo 73 constitucional; 2) relacionadas con empleos públicos, reguladas por la fracción XI del artículo 73, en relación con la fracción IV del artículo 74, y el artículo 75 constitucionales, sobre creación de empleos públicos, asignación de retribuciones a los mismos, y aprobación del presupuesto de egresos; 3) en materia de población y extranjería, facultades contenidas en las fracciones XVI y XXIX-C del artículo 73 de la ley fundamental; y 4) relativas a los símbolos patrios, según la fracción XXIX-B del mismo dispositivo constitucional.

Las jurisdiccionales están íntimamente vinculadas con cuestiones de responsabilidad penal o política, respecto de las cuales, la actuación del Congreso puede dar lugar, en el primer caso, a la extinción de la responsabilidad penal si ejercita la atribución que le otorga la fracción XXII del artículo 73 constitucional, para "conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación"; en el segundo, para fincar responsabilidad política mediante el juicio correspondiente seguido por ambas cámaras; y en el tercero, para declarar la procedencia de remoción de la inmunidad constitucional a los servidores públicos que la tienen, de acuerdo con el artículo 111, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el artículo 78 constitucional otorga facultades a la Comisión Permanente, compuesta por 19 diputados y 18 senadores, y un número igual de sustitutos, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones, la cual actúa durante los recesos del Congreso. Sus facultades, además de las que ejerce en sustitución de las cámaras durante los recesos, son básicamente las siguientes: a) en su caso, recibir la protesta del Presidente de la República; b) recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para su atención pertinente a las comisiones de la cámara que corresponda; c) emitir la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; d) conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; e) otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; f) ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y g) resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores y sobre todos los asuntos de su competencia constitucional y legal.

El Legislativo y su labor política. Otra de las facultades del poder legislativo es, en el caso de la cámara de diputados, erigirse en jurado de acusación contra los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución mexicana; en tanto, el senado puede hacerlo como jurado de sentencia de aquellos procesos iniciados en la cámara baja. Tal como lo señala la ley, el Legislativo sólo puede actuar en los casos especificados en los respectivos artículos. Sin embargo, no hay duda de que el ambiente político de los años 60 motivo muchas discusiones al interior y fuera de los recintos acerca de los presos llamados "políticos" que fueron recluidos en la cárcel preventiva de Lecumberri, como Valentín Campa, Demetrio Vallejo, José Revueltas o David Alfaro Siqueiros. En todo caso, según la ley, nunca hay "presos políticos", sino políticos presos por algún ilícito contra la Nación.

Página anterior: Héctor García, *Preso No. 46788*. David Alfaro Siqueiros. Lecumberri, Ciudad de México, 1961. Cortesía Fundación María y Héctor García, A.C.

Los andamios del Congreso. El Poder Legislativo nació a la par del Ejecutivo y Judicial; sin embargo, desde sus inicios en 1824 y hasta 1979 sólo contaba con un reglamento constantemente actualizado para ejercer sus facultades, siendo que los otros dos poderes lo hacían con sus respectivas leyes orgánicas. Lo anterior era producto de la inspiración en las tradiciones norteamericana y gaditana de organizar las cámaras y las cortes, y pasó esa modalidad sin ser adaptada al medio político mexicano. En 1977 comenzó ese ajuste. Se adicionaron tres párrafos al artículo 70 en los cuales se dispuso la expedición de una ley que regulara la estructura y el mecanismo de funcionamiento del Poder Legislativo. En cumplimiento de ello, se publicó dos años después en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), sustituida en 1994, desde la cual se expidió otra en 1999, actualmente en vigencia.

Página siguiente: Decreto mediante el cual se promulga la "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" en el Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tomo CCCLIV, núm. 18, viernes 25 de mayo de 1979. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

4. Organización y funcionamiento del Congreso

La organización interna del Congreso, de las cámaras y de la Comisión Permanente está definida y regulada por su ley orgánica. En el caso de las cámaras, de cada una establece modalidades propias, tanto para el proceso de creación de la ley, como para el de su reforma, si bien es aprobada por ambas en un solo instrumento jurídico, y para el conocimiento de asuntos que caen en el ámbito de sus facultades exclusivas. Esta ley dedica su título primero al Congreso General, y los dos siguientes a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, primero, y de la de Senadores, enseguida. Un título más, norma lo relativo a la Comisión Permanente, y el siguiente y final aborda la difusión e información de las actividades del Congreso.

Las reglas generales bajo las cuales operan las cámaras, con absoluta independencia de la normatividad que las regula, se centran básicamente en: a) la convocatoria a sesiones extraordinarias; b) el régimen para las sesiones conjuntas y las sesiones solemnes, así como el *quorum* requerido para tal efecto; c) El formato del informe anual que debe rendir el titular del Ejecutivo ante el Congreso; d) El régimen para constituirse y actuar como colegio electoral, si es dado el caso de elegir presidente provisional, interino o sustituto, y en su caso, la emisión de la convocatoria a elecciones generales; y, e) el fuero constitucional, el régimen de responsabilidades al que están sujetos los legisladores, y la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Para el funcionamiento cotidiano del Congreso, debe considerarse como punto de partida la instalación formal de cada una de las cámaras, la de diputados cada tres años, y la de senadores cada seis, acto con el que se da existencia formal a cada legislatura. La ley señala que "el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura [y que el] año legislativo se computará del 1° de septiembre al 31 de agosto siguiente".[91]

a) *Instalación de las cámaras*

"Instalar" (del bajo latín *installare*), en su primera acepción significa "Poner en posesión de un empleo, cargo o beneficio".[92] Así, la instalación de las cámaras "es una expresión que alude a la toma de posesión de sus cargos para legitimar el ejercicio de sus funciones, de los diputados y los senadores integrantes de los cuerpos colegisladores en los que está depositado el Poder Legislativo",[93] y es el acto formal con el que da inicio una legislatura. A diferencia del procedimiento de instalación que preveía la LOCG de 1979, la ley actual incorporó mecanismos que aseguran la ausencia de factores políticos en la integración de la Mesa de Decanos y, con ella, la instalación formal y sin contratiempos de las cámaras, con lo cual, los legisladores pueden dar paso a la integración de sus órganos de gobierno.

En el año de la elección correspondiente, el Instituto Nacional Electoral (INE) entrega al Secretario General el inventario de los expedientes electorales de los diputados electos, con base en lo cual, éste: a) realizará la distribución de credenciales de identificación y acceso a la sesión constitutiva; b) verificará quiénes ya han ocupado el cargo con anterioridad, cuántas veces y en qué Legislaturas, para efectos de conformar la Mesa de Decanos; c) hará

[91] Artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_281217.pdf*, [consultado 24/1/2018].
[92] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: instalación de las cámaras, Namorado Urrutia, Pericles, p. 510.
[93] *Ibidem*.

DIARIO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Director: Lic. RAFAEL MURILLO VIDAL

Registrado como artículo de 2a. clase en el año de 1884 | MEXICO, VIERNES 25 DE MAYO DE 1979 | TOMO CCCLIV | No. 18

SUMARIO

PODER LEGISLATIVO

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Resolución Particular No. 1-I-443 expedida a favor de la empresa denominada Calhidra Balum Canan, S. A., ubicada en el Municipio de Comitán, Chis. 13

Fe de Erratas del Acuerdo número 101-415, por el que se señala a l[illegible] vidades de la Subprocuraduría Fiscal Auxiliar de Occidente, publicado el 24 de agosto de 1978 13

Oficio-Circular número 343-I-10434 por el que se establecen bases especiales de tributación a los causantes dedicados a la actividad de guías de turistas, en materia del Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas, por la prestación de un servicio personal independiente, por el ejercicio de 1979 14

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Decreto por el que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos autorizará la explotación de la hierba de candelilla, en los términos previstos en el diverso publicado el 23 de julio de 1955, bajo el control y financiamiento del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. 16

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Oficio por el que se autoriza el 14% de ajuste general sobre las cuotas de la Tarifa para maniobras de carga o descarga Núm. 1, a favor de la Sociedad Cooperativa Estibadores de La Cuentalpa, S. C. L., con residencia en el Municipio de Huimanguillo, Tab. 17

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Aclaración de la Convocatoria Extraordinaria para la elección de representantes de los trabajadores y de los patrones ante la Junta Especial No. 48 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Coatzacoalcos, Ver., publicada el 21 de mayo de 1979 18

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Resolución sobre privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, confirmación de derechos agrarios y cancelación de certificado, en el ejido del poblado denominado Santa Rosalía de Cuevas, ubicado en el Municipio de Doctor Belisario Domínguez, Chih. (Registrada con el número 5227) 18

Resolución sobre privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, en el ejido del poblado denominado El Guarda, La Lagunita y sus anexos, Municipio de San Felipe del Progreso, Méx. (Registrada con el número 5256) 22

Resolución sobre privación de derechos agrarios y nueva adjudicación de unidades de dotación, en el ejido del poblado denominado Santa María del Palmar, Municipio de Caderey-ta, Oro. (Registrada con el número 5302) ... 25

Avisos Generales ..... 28 a 3[illegible]

PODER LEGISLATIVO

LEY Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TITULO PRIMERO

Del Congreso General

ARTICULO 1o.—El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso

Los días, las sesiones y las votaciones. El Congreso tiene días y horas determinados para discutir, analizar, acordar y aprobar leyes o asuntos de importancia e interés nacional. Entre las sesiones las hay de cuatro tipos: públicas, que son prácticamente todas las celebradas en las cámaras; secretas, indicadas en el artículo 40 del reglamento convocadas para desahogar asuntos con carácter de reservados, calificados así por razones de seguridad nacional u orden público. Las solemnes son aquellas que tienen por razón la de recibir visitantes distinguidos, conmemorar un acontecimiento histórico o develar una inscripción en el Muro de Honor. Las sesiones permanentes son las que, habiendo obtenido la mayoría de votos de sus miembros presentes, se constituyan en sesión continua, sin clausurarse formalmente, hasta agotar los asuntos para los que fue constituida en el pleno.

Sesión en la Cámara de Diputados durante la cual, Macrina Rabadán pide la separación de los poderes del gobernador de Guerrero, general Aburto Caballero. Fondo Hermanos Mayo, Núm. de serie 15318, Cronológico, Ciudad de México, 8 de noviembre de 1960, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

la publicación de los avisos pertinentes para convocar a los diputados electos a celebrar la sesión constitutiva de la cámara, la cual deberá iniciar sus funciones el 1° de septiembre. En el caso del Senado, corresponde al Secretario General de Servicios Parlamentarios realizar los mismos preparativos para la sesión constitutiva de esa cámara.

Siete diputados electos que hayan desempeñado el cargo de legislador federal con mayor antigüedad, deben integrar la Mesa de Decanos, y a ella corresponde dirigir la sesión constitutiva; la LOCG prevé mecanismos tanto para la definición del presidente, vicepresidentes y secretarios, como para la eliminación de integrantes en casos de antigüedades iguales. Nombrados por el Secretario General, los miembros de la Mesa de Decanos ocupan su lugar en el *presidium*, quienes proceden a instalar formalmente la cámara mediante:

a) comprobación y declaratoria del *quorum*;
b) protesta del Presidente de la Mesa de Decanos y de los diputados electos presentes;
c) elección de la Mesa Directiva;
d) declaración de la legal constitución de la cámara;
e) cita para sesión de Congreso General, y la definición de comisiones que actuarán como parte del ceremonial.

En el Senado, los actos previos y la sesión constitutiva tienen una regulación similar a la de la Cámara de Diputados, con la diferencia de que la Mesa de Decanos tiene cinco integrantes y el Secretario General de Servicios Parlamentarios es quien está a cargo del proceso de entrega de acreditaciones y de integración de aquel órgano camaral. El procedimiento relativo a cada paso para la instalación formal de cada cámara, tiene una regulación muy precisa.

b) *Periodos de sesiones*

El Congreso General y las cámaras funcionan de manera ordinaria o extraordinaria, dependiendo del periodo en el que sesionan. Dos son los periodos ordinarios por año; y son, en términos generales, el tiempo en el que, por mandato constitucional, las cámaras deben reunirse para cumplir con sus atribuciones. De esta manera, las sesiones ordinarias por año legislativo deben realizarse, en su primer periodo, del 1° de septiembre y hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo el 1° de octubre; el segundo periodo inicia el 1° de febrero y concluye el 30 de abril. Las fechas en que deben realizarse las sesiones extraordinarias y su duración, no están acotados a un periodo determinado; sólo pueden realizarse durante los recesos y ser convocados por la Comisión Permanente con el único fin de conocer de algún asunto o asuntos determinados, sin posibilidad de que se aborden los que no hubieren sido listados en la convocatoria.

El reglamento establece que las sesiones ordinarias se deben celebrar, como regla general, los martes y jueves, y tienen una duración de cinco horas; por su parte, la citación a las sesiones extraordinarias debe realizarse con, al menos, 48 horas de anticipación, debiendo concluir cuando se agoten los asuntos determinados de manera previa. La Comisión Permanente sigue sesionando de forma normal aun cuando el Congreso o alguna de las cámaras lo hagan de manera extraordinaria, debiendo concluirlas 24 horas antes de que, en su caso, inicie el periodo ordinario. El reglamento establece la misma regulación para las sesiones ordinarias del Senado, pero con una duración de cuatro horas, y ocurre lo mismo con las extraordinarias.

c) *Tipos de sesiones*

Las modalidades respecto de las sesiones del Congreso o de sus cámaras, no han variado de manera sustancial desde el reglamento de 1898, y siguen clasificándose en públicas, secretas, solemnes y permanentes, además de ordinarias y extraordinarias.

Como principio general, las sesiones –ordinarias o extraordinarias– son públicas, con excepción de las que expresamente señale la ley, en razón de la naturaleza de los negocios a tratar; las permanentes tienen este carácter por acuerdo de la cámara respectiva, y su objetivo es tratar un determinado asunto hasta su conclusión, con los recesos que determinen las necesidades del pleno, sin posibilidad de desahogar asuntos diversos a los acordados, salvo los de carácter urgente que el pleno acuerde incluir, mediante votación mayoritaria. Las solemnes son decretadas con ese carácter por el pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), para llevar a cabo actos diplomáticos o protocolarios y no tienen un formato específico. Las sesiones serán secretas cuando así lo establezca una disposición legal, porque deben abordarse asuntos cuya naturaleza requiere de secrecía: información reservada o de seguridad nacional. Ambas cámaras se rigen por una normatividad similar respecto del tipo de sesiones.

d) *Votaciones*

La toma de decisiones de los cuerpos colegiados, en los que la relación es horizontal y por tanto las determinaciones que se construyen no provienen de órdenes de algún superior jerárquico, deben hacerse mediante el voto de sus integrantes, que es, en términos llanos, la manifestación de su decisión respecto de un asunto. Con la votación culmina el trabajo legislativo y con

ella se forma la voluntad colectiva; esto es, la suma de las voluntades individuales de cada uno de los legisladores.

El sentido del voto puede ser a favor o en contra de una propuesta, aunque también puede darse en forma de abstención, distinta de la ausencia, puesto que se suma a la votación emitida, aunque no cuenta a favor ni en contra. El reglamento de la Cámara de Diputados sienta un interesante precedente relativo a la abstención, puesto que considera como inasistencia de un diputado el que éste "manifieste su abstención en, al menos, la mitad de los proyectos de ley o decreto que se discutan en la Sesión, salvo que exista justificación", obligando de esta forma al representante popular a asumir una postura determinada a favor o en contra de una propuesta, con la consecuente asunción de la responsabilidad por el sentido de su voto. En el caso del reglamento del Senado, "para aprobar o desechar el asunto de que se trata, sólo cuentan los votos emitidos a favor o en contra" (artículo 93.3), facultando a los senadores para "cambiar a favor de un dictamen sus respectivos votos emitidos en contra o en abstención, hasta antes de que se publique en la Gaceta", si bien están impedidos para cambiar sus votos aprobatorios (artículo 189.1).

Existen distintas modalidades de votación para la resolución de los asuntos de los que conocen las cámaras: mayoría simple, absoluta y calificada. El reglamento senatorial establece que, por regla general, las decisiones del pleno deben tomarse por mayoría absoluta, "salvo que los ordenamientos aplicables determinen otro tipo de mayoría, ya sea referida a los presentes o a la totalidad de los integrantes del Senado" (artículo 94), haciendo distinción entre mayoría simple, que es "la suma más alta de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas"; mayoría absoluta que significa "la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido cuando se opta entre dos propuestas", y mayoría especial o calificada, o sea, "la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta", que aplican de acuerdo con las disposiciones correspondientes. El reglamento de los diputados prevé como regla general la mayoría simple (artículo 136.1). En ambas cámaras, si la votación de un asunto legislativo resulta en empate, ésta se repetirá de inmediato, y si el empate persiste, se discutirá y votará nuevamente en la siguiente sesión, y si la misma situación vuelve a repetirse, en el caso de la Cámara de Diputados, "el asunto se tendrá por desechado y no podrá volver a presentarse, sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones; salvo que se trate de asuntos que por su vencimiento o trascendencia, requieran una resolución inmediata, en cuyo caso, se votarán nuevamente tras un receso" (artículo 142 del reglamento).

La mayoría calificada -voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara respectiva, una vez que se cuente con el *quorum* constitucional- es requisito tratándose de reformas a la Ley fundamental. La mayoría absoluta es la más común y se requiere para designar al Presidente interino, después de completado el *quorum*, que debe ser de al menos las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso.

La votación puede ser nominal, y en ambas cámaras se utiliza el sistema electrónico para contabilizarla. La votación económica es a mano alzada y sólo por cálculo aritmético a simple vista, se determina si fue a favor o en contra. Las votaciones por cédula o por escrutinio secreto se reservan para la elección de personas, y se hacen por medio de un formato que se deposita en una urna; un ejemplo típico es la elección de los miembros de la Mesa Directiva. Los reglamentos de cada cámara establecen el procedimiento a seguir en cada caso.

La mitad más uno. El artículo 63 de la Constitución establece que el mínimo para abrir las sesiones en la cámara de diputados es de 251 y 65 en la de senadores, disposición reproducida también en la Ley Orgánica del Congreso. Otros números son invocados para designar Presidente interino u otras excepciones donde deben concurrir al menos las dos terceras partes. Durante el Constituyente de 1856, Francisco Zarco recurrentemente se quejaba de la falta de quórum para abrir y aprobar iniciativas. Un día que sí lo hubo, Melchor Ocampo propuso publicar los nombres de los faltistas, aceptándose en lo general. Sin embargo, ese mismo día se advirtió que no había quórum para los que, a la hora de la cita, estuvieran presentes para los demás asuntos graves que ocupaban aquel célebre congreso.

Ánfora en la que los congresistas depositan su voto durante la ceremonia de elección de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente. Esta reliquia se encuentra en resguardo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados y fue utilizada desde el siglo XIX hasta el presente. Comunicación Social, Cámara de Diputados, México.

e) *Quorum*

La voz latina *quorum* se traduce como "de los que" o "de los cuales" y es aplicable a las asambleas o cuerpos colegiados, en los que es necesaria la asistencia de un determinado número de integrantes para la deliberación y toma de acuerdos. Por ello se dice que existe *quorum* en una asamblea cuando están presentes los que tienen que estar, es decir, el número necesario para iniciar los trabajos colectivos.[94]

En el caso de las cámaras del Congreso, el *quorum* de asistencia es el número mínimo que de sus integrantes, en cada una de ellas, deben estar presentes en las reuniones para que sus sesiones sean válidas; por otro lado, el *quorum* de votación está referido a la proporción de votos favorables que se necesitan para aprobar sus resoluciones, y que puede ser, respecto del *quorum* o bien del total de integrantes del órgano camaral. El artículo 63 de la Constitución establece que el *quorum* para abrir sesiones en ambas cámaras es de, por lo menos, la mitad más uno de sus miembros, es decir 251 diputados y 65 senadores, disposición que reproduce la Ley Orgánica del Congreso. Como excepción a la regla general del *quorum*, la Constitución señala que, para designar al Presidente interino, deben concurrir, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso (artículo 84), sin especificar la composición del *quorum* de cada una de las cámaras, aunque se infiera que debe ser la misma,[95] y que el nombramiento se realizará por mayoría absoluta de votos y en escrutinio secreto.

[94] Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 146, paráfrasis.
[95] Fernández Ruiz, Jorge, *El Poder Legislativo*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2010, p. 391.

5. Órganos camarales

Los órganos camarales son aquéllos que, integrados conforme a la norma, actúan dentro de las cámaras para que éstas puedan funcionar y cumplir con sus responsabilidades, y pueden ser parlamentarios y administrativos. Entre los primeros encontramos a la Mesa de Decanos, el pleno, la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (sólo para la Cámara de Diputados), las comisiones y los comités.

a) *El pleno*

El pleno es la asamblea general de las cámaras y máximo órgano de decisión, reunido conforme a las reglas del *quorum*. En ambos reglamentos se establecen disposiciones para la formulación e integración del orden del día, que en la Cámara de Diputados es responsabilidad conjunta de la Mesa Directiva y de la JUCOPO, y en el Senado es responsabilidad exclusiva de la Mesa Directiva. Como elementos previos a la sesión se establecen disposiciones sobre el registro de asistencia y la integración del *quorum*, así como la comunicación del orden del día a los presentes. El turno de los asuntos que se presentan al pleno, si bien es facultad del presidente de la Mesa Directiva, es revisable, de forma tal que puede ser recurrido por causas determinadas y mediante procedimientos expresamente regulados; el primero resuelve en definitiva.

Las proposiciones con punto de acuerdo o protocolarias se turnarán de manera directa a comisión, excepto las que sean de urgente u obvia resolución, a propuesta de la JUCOPO; en la Cámara de Diputados podrán ser hasta tres por cada sesión. El reglamento de cada cámara reconoce facultades amplias a las comisiones y comités para resolver determinados asuntos -solicitudes de gestión o de ampliación de recursos-, ya que éstos deben presentarse directamente a aquéllos, como corresponda. En cuanto a las solicitudes de información, deben dirigirse a la dependencia camaral involucrada, y las de comparecencia tienen un procedimiento específico en la ley orgánica.

Además de los puntos incluidos en el orden del día, el pleno senatorial puede aprobar, por mayoría de votos, otros adicionales, debiendo ser turnados para dictamen o para opinión una vez conocidos por aquél. El presidente puede modificar, durante el curso de la sesión, "el turno dictado a un asunto cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno" (artículo 177 del reglamento), aunque las comisiones o los senadores individualmente, estos últimos a más tardar en la siguiente sesión, pueden solicitar su ampliación o modificación. El presidente puede reasignar el turno por única vez, dirigiéndolo a la comisión o comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes, cuando se hayan agotado los plazos y prórrogas para presentar un dictamen y no exista causa justificada para que éste no se haya presentado.

En lo tocante a los procedimientos que se llevan a cabo en el pleno, ambos reglamentos regulan el uso racional del tiempo para facilitar el desahogo de los asuntos que aquél debe conocer; dichos ordenamientos desarrollan disposiciones relativas a la atención que el presidente de la Mesa Directiva dará a las intervenciones de los legisladores –el tiempo del que se podrá disponer y su orden de prelación– para presentar iniciativas, dictámenes, votos particulares, posicionamientos partidistas, intervenciones a favor o en contra, preguntas y respuestas entre oradores, respuestas a alusiones personales, rectificación de hechos, formulación de proposiciones con punto de acuerdo, agenda política, efemérides, observaciones al orden del día, precisiones al acta de la sesión anterior, aclaraciones de procedimiento y verificación de *quorum*.

Una sesión solemne de la Mesa Directiva. Un lunes 7 de octubre de 1963, los senadores se reunieron para entregar la undécima medalla "Belisario Domínguez" a doña María Hernández Zarco, de 74 años de edad. La razón: haber combatido la censura contra la prensa huertista mediante la publicación inmediatamente póstuma de un discurso del senador chiapaneco asesinado por el régimen dictatorial. Las sesiones como aquella entrañan una significación profunda, tanto para los convocantes como para los asistentes, pues se conmemoran las mejores páginas de nuestra historia, se tributan merecidos homenajes a personajes ilustres y se otorgan los máximos galardones ofrecidos por el Senado de México.

Señora María Hernández Zarco recibe la medalla Belisario Domínguez durante sesión solemne en el Senado. Fondo Hermanos Mayo, Núm. de serie18426, Cronológico, Ciudad de México, 1963, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

b) *La Mesa Directiva*

Es el órgano de dirección y gobierno de las cámaras.[96] En la Cámara de Diputados se integra con un presidente (quien no podrá pertenecer al mismo grupo parlamentario que presida la JUCOPO), tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, electos por una mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno, y duran en funciones un año, pudiendo ser reelectos. Los coordinadores de los grupos parlamentarios están impedidos para formar parte de la Mesa Directiva, y los integrantes de ésta no pueden pertenecer a ninguna comisión ni comité.

Es responsabilidad de la Mesa Directiva conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno, debiendo observar en su actuación los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, lo que obliga a sus integrantes a un desempeño alejado de los intereses particulares del grupo y partido al que pertenecen. El presidente de la Mesa Directiva lo es también de la cámara y expresa la unidad de ésta; tiene la responsabilidad de garantizar el fuero constitucional de los diputados; de velar por la inviolabilidad del recinto legislativo; de conducir las sesiones camarales; y de llevar las relaciones institucionales con la Cámara de Sena-

[96] *Ibidem*, p. 399.

Una dirección femenina. La LI Legislatura inició sus funciones el 1 de septiembre de 1979 y concluyó el 31 de agosto de 1982. En la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva estuvo presidida por Beatriz Paredes Rangel y su presencia ahí era una muestra de los avances obtenidos a partir de 1977 con las reformas políticas. Además de ello, esta cámara fue la primera elegida con base en esos cambios, pues dio una representatividad a institutos como el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores o el Partido Demócrata Mexicano.

Mesa Directiva que preside la diputada tlaxcalteca, Beatriz Paredes, durante la Instalación de la LI Legislatura que se integrara con la representación de todos los partidos políticos (PRI, PAN, PPS, PCM, PARM, PST, PSD). Fondo Hermanos Mayo, Núm. de serie 33728, Sección Cronológico, Ciudad de México, 31 de agosto de 1979, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

dores, con los otros dos poderes de la Unión, con los poderes de los estados y con las autoridades locales del antes llamado Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como de ostentar la representación protocolaria de la cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

Los vicepresidentes tienen la responsabilidad de asistir al presidente en el ejercicio de sus funciones y los secretarios de hacer lo propio en la conducción de las sesiones plenarias. La ley orgánica establece los mecanismos y procedimientos para cubrir las ausencias temporales del presidente y, en su caso, la designación de "vicepresidente en funciones de presidente" hasta la elección de quien, en su caso, haya de sustituirlo.

En el Senado se observa básicamente el mismo esquema normativo para la Mesa Directiva; de elección anual, se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos en votación por cédula y por mayoría absoluta de los senadores presentes, y sólo pueden ser removidos mediante moción presentada por un senador, misma que debe ser apoyada por, al menos, cinco senadores y resuelta por votación nominal de las dos terceras partes de los presentes. El presidente de la Mesa Directiva lo es también del Senado, además de ser su representante jurídico.

Las facultades de la Mesa Directiva del Senado son similares a las de su par, salvo lo relativo a la que ésta tiene en materia de administración interna, pues le corresponde hacer difusión de la información que genere esa cámara, además de presentar al pleno la propuesta de presupuesto anual y asignar recursos a los grupos parlamentarios. También es responsable de supervisar las funciones de los órganos camarales, y crear las unidades administrativas que se requieran. En la conducción de la diplomacia parlamentaria, es su

facultad designar a quienes deban representar a su cámara en eventos de carácter internacional.

Las decisiones que de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras, se adoptan por voto mayoritario de sus integrantes y, en caso de empate, su presidente tiene voto de calidad.

c) *La Junta de Coordinación Política*

Según el artículo 33 de la ley orgánica, "es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden".

En la Cámara de Diputados se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, correspondiendo al del grupo más numeroso convocar a su instalación formal, que deberá realizarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria de la cámara, una vez iniciada la legislatura. Su presidencia recae en el coordinador del grupo que tenga la mayoría absoluta de la asamblea, y si ninguno de ellos la tiene, la presidirán por periodos anuales los de los tres grupos parlamentarios más numerosos, y la JUCOPO determinará la prelación.

En el Senado, la JUCOPO se integra también al inicio de la legislatura con los coordinadores parlamentarios, además de dos senadores designados por el grupo mayoritario y uno por el de la primera minoría. Las reglas para definir la presidencia son básicamente las mismas que para la Cámara de Diputados, con la diferencia de que, en caso de que ningún grupo parlamentario ostente por sí mismo la mayoría absoluta, será presidida por los coordinadores parlamentarios que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la cámara, y lo harán de manera alternada por cada año legislativo; el orden de prelación será definido por el coordinador parlamentario que tenga el mayor número de senadores. Las ausencias temporales de cada coordinador son suplidas por el senador que aquél designe, a diferencia de la otra cámara, donde el sustituto es designado por acuerdo del propio grupo.

Las facultades de este órgano en cada una de las cámaras son de naturaleza similar, y en términos generales consisten en: a) impulsar la conformación de acuerdos respecto de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) presentar a la Mesa Directiva y al pleno, los proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado, así como la integración de las comisiones y de sus respectivas juntas directivas; y, c) proponer al presidente de la Mesa Directiva a los integrantes de las delegaciones para atender reuniones de carácter internacional.

En ambas cámaras, los acuerdos de la JUCOPO se toman por voto ponderado; es decir, el voto de cada coordinador cuenta tanto como los que representa. Sus atribuciones de carácter administrativo son: a) presentar al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara; b) analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que elabore la secretaría general de servicios administrativos; c) asignar locales, así como recursos humanos y materiales a cada grupo parlamentario, dentro de los cuales se encuentra una cantidad mensual integrada por una parte fija, igual para cada uno de éstos, y una variable, que se determina de acuerdo con el número de integrantes de cada uno, facultades que en el Senado corresponden al presidente de la Mesa Directiva.

Un instrumento más. Ejercidas sus atribuciones por la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano encargado de realizar las tareas de preparación y programación de los trabajos de la Cámara de Diputados, elaborando para ello un mecanismo de planeación de las tareas legislativas. Este órgano lo integran el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Las resoluciones se toman por consenso; si éste no se logra, mediante el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. La Conferencia es presidida por el presidente de la Cámara, que sólo vota cuando existe empate.

Oficio elaborado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, publicados en: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2080-I, viernes 25 de agosto de 2006. Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA DECLARATORIA DE EXTINCIÓN DE DIVERSAS COMISIONES ESPECIALES

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con fundamento en lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y considerando.

I. Que en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política; sus resoluciones las toma por consenso y, en caso de no lograrse éste, por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

II. Que el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece a la letra que:

"El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción."

III. Que el Secretario General de la H. Cámara de Diputados, Dr. Guillermo Haro Belchez, informó a la Presidencia de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en reunión del 24 de agosto de 2006, el estado que guardan las comisiones especiales que a continuación se nombran, así como la fecha del acuerdo de su creación y vigencia, prórroga e informe:

1. Comisión Especial para los problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar.	
Fecha de creación:	18 de marzo de 2004.
Prórroga:	02 de marzo de 2006.
Término de su vigencia:	31 de agosto de 2006.
Debe presentar Informe:	El 31 de julio de 2006, debe presentar informe de los trabajos realizados. Antes del 31 de julio de 2006, debe presentar la comprobación de gastos.

d) *La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*

Este órgano, existente sólo en la Cámara de Diputados, fue concebido como

> […] un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias.[97]

Sus facultades consisten en establecer: a) el programa legislativo de los periodos de sesiones, de acuerdo con las agendas propuestas por los grupos

[97] Exposición de motivos del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso aprobada el 31 de agosto de 1999.

parlamentarios; b) el calendario para su desahogo; c) la integración básica del orden del día de cada sesión; y d) las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones. Le corresponde también: a) proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de los servicios de carrera; b) impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y c) proponer al pleno los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara.

En el Senado, la JUCOPO ejerce las atribuciones y funciones que en esta cámara competen a la conferencia, en tanto que tiene la facultad de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno, así como reunirse con la Mesa Directiva o con su presidente para dichos efectos.

e) *Los grupos parlamentarios*

El pluripartidismo de las cámaras es un factor determinante en la integración de los órganos legislativos. La primera forma de congregación de los legisladores se da en los grupos parlamentarios, los cuales tienen un papel vital, reconocido y considerado así por las normas jurídicas positivas y la práctica política contemporánea. Los grupos parlamentarios, dice Santaolalla

> […] son los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas Legislativas de nuestra época. Frente al parlamentarismo decimonónico, en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia débil y desdibujada, la situación de las Cámaras actuales supone una inversión casi completa: de elementos adjetivos, estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas. Los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado.[98]

Los grupos parlamentarios son entes políticos relativamente nuevos en nuestro Derecho Parlamentario. Surgieron "en Inglaterra, aunque de forma ocasional, durante el siglo XVII con las luchas entre el rey y el parlamento [y] hasta mediados del siglo XIX fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política, que actuaban conjuntamente para lograr fines comunes".[99] En el caso mexicano, el texto original de la Constitución de 1917 no hacía mención de ellos; fueron reconocidos de manera formal hasta 1977, al reformarse su artículo 70, aunque sólo se refirió a los diputados. La ley orgánica de 1979, que reglamentó ese dispositivo constitucional, como era de esperarse, aludió a esta expresión organizativa de los integrantes de la Cámara de Diputados, para establecer que, entre los objetivos de los grupos parlamentarios se encontraban los de proporcionar información, otorgar asesoría, y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus integrantes en el ejercicio de las funciones de su competencia.

La reforma a la ley orgánica de 1974, subsanó la omisión referente al Senado, al establecer, en su artículo 71, que "los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas […] y coadyuvar al mejor

[98] Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 139 y *ss*.
[99] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: grupo parlamentario, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 459 y *ss*.

Un concepto necesario. Para hablar de los grupos parlamentarios, es necesario citar a la diversidad; este constituye un elemento político indispensable que permite señalar, marcar o advertir la variedad y diferencia manifestadas por los distintos pensamientos entre sí que ellos representan. Nuestra historia ha demostrado que el éxito de los procesos al interior del Congreso ha dependido de la aceptación de la multiplicidad de posturas y enfoques como riqueza de la discusión parlamentaria. Los heterogéneos grupos que la protagonizan contribuyen sustantivamente a la formulación de opiniones similares en las resoluciones en las que participan sus integrantes a favor del interés general.

Reunión de diversos grupos políticos en un Teatro, Casasola, *ca.* 1923, Ciudad de Méxco, plata coloidal superficial, placa seca de gelatina, 12.7 x 17.8 cm. 5242 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.-Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

desarrollo del proceso legislativo", además de otorgarles la función de "contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes", si bien no es obligación de los legisladores pertenecer a un grupo parlamentario y, llegado el caso, pueden separarse en cualquier momento de aquél al que pertenecen.

Los grupos parlamentarios se conforman, en cada cámara, por un mínimo de cinco legisladores con la misma filiación partidista, y puede existir solamente uno por cada partido político nacional representado en aquéllas. Se constituyen al inicio de cada legislatura por decisión de sus integrantes, quienes deben elegir a un coordinador y emitir las normas para su funcionamiento interno. Como señalé antes, la normatividad interna de los partidos políticos es aplicable en el desarrollo de este proceso, además de que éstos intervienen también en las decisiones que aquéllos toman. Tienen facultad para nombrar y remover con libertad a sus representantes en la Mesa Directiva, así como en las comisiones y los comités. Los coordinadores expresan la voluntad de cada grupo parlamentario, promueven los acuerdos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participan con voz y voto en la JUCOPO. En la Cámara de Diputados, los coordinadores de los grupos parlamentarios también participan con voz y voto en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Por su protagonismo en el quehacer camaral cotidiano, es de la mayor relevancia determinar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, para precisar o, en su caso, construir el derecho aplicable a las decisiones

Manifestación de miembros del Partido Nacional Revolucionario, ca. 1933. © 46775 Secretaría de Cultura-INAH-Sinafo-FN, México.

que éstos toman en ejercicio de sus atribuciones, cuando las mismas puedan afectar derechos de terceros. Para tal propósito, es necesario tomar en consideración, al menos, tres factores fundamentales:

a) que se trata de instancias cuya existencia está reconocida constitucionalmente;
b) que tal disposición está vinculada a otra de igual jerarquía, es decir, la que reconoce la existencia de los partidos políticos;
c) que las funciones y funcionamiento de unos y otros se rigen por normatividad distinta, si bien convergen en determinados ámbitos y momentos.

Con base en los dos primeros factores, los grupos parlamentarios y los partidos políticos están unidos por un lazo indisoluble, donde la vida jurídica de los primeros está condicionada por la de los segundos, pero no a la inversa.

De tal manera que la existencia jurídica de un partido político está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, entre otros: a) estar constituido formalmente; b) estar reconocido por la autoridad electoral; c) participar en los procesos electorales respectivos para contribuir a la integración de la representación nacional; d) alcanzar la votación necesaria para acceder a asientos en una u otra de las cámaras del Congreso, o en ambas.

Por su parte, el reconocimiento jurídico de un grupo parlamentario está sujeto a dos condiciones, al menos: a) un número mínimo de cinco integran-

Afinidades y diferencias electivas. Los grupos parlamentarios se integran al interior de las cámaras. Ellos representan las opciones que como partidos políticos han ofrecido al electorado que los eligió para deliberar en el Congreso. Los grupos subordinan y condicionan su existencia jurídica a los partidos sin que estos factores cambien jamás. De tal modo que el reconocimiento de un grupo parlamentario, además de un mínimo determinado, deben ser necesariamente de la misma filiación política.

Unidad y variedad. Los grupos parlamentarios permiten la libre expresión de corrientes ideológicas. El reglamento señala que sólo puede haber un grupo parlamentario por cada partido político nacional con representación en cada cámara del Congreso de la Unión. Además de ello y con base en la similitud de sus agendas o en la afinidad de sus principios ideológicos, podrán enunciar acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

Manifestación de obreros en una calle de la Ciudad de México apoyando al PCM, Casasola, 9 de noviembre de 1931, Ciudad de México, plata coloidal superficial, negativo de película de nitrato, 10.2 x 12.7 cm. 292093 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.- Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

tes; y b) que sean de una misma filiación política. De esta manera, la existencia de los grupos parlamentarios, en una o ambas cámaras del Congreso, en principio, depende de que haya partidos políticos, por lo que, la intervención de éstos en la constitución de aquéllos y la definición de su coordinador, su organización interna, y las normas que han de regirlos, encuentra sustento jurídico suficiente.

A partir del vínculo jurídico que une a ambas entidades y del hecho de que algunas decisiones relativas a la organización interna de los grupos parlamentarios, han afectado derechos individuales, se ha puesto de relieve la necesidad de determinar, entre otros aspectos: a) la delimitación del ámbito competencial de los partidos políticos respecto de los grupos parlamentarios; b) el alcance jurídico de las decisiones de ambos; c) la justiciabilidad de dichas decisiones; d) la autoridad competente para dirimir sus eventuales conflictos.

El TEPJF ha tenido ocasión de conocer algunos casos de decisiones de grupos parlamentarios que impactan la esfera de derechos de algunos de sus integrantes, pero sin haber resuelto el asunto de fondo ni, por tanto, establecer criterios de interpretación. Es el caso de la remoción del coordinador parlamentario del PAN en el Congreso de Campeche en 2007, respecto de la cual el tribunal determinó que la decisión de los grupos parlamentarios de designar o remover a su coordinador, no era objeto de control judicial, en tanto dicho acto pertenecía al ámbito del Derecho Parlamentario y, como tal, no constituía una violación inmediata y directa a los derechos político-electorales de votar, ser votado y de afiliación, donde el derecho a ser votado se agotaba en el momento en que el candidato electo ocupaba el cargo de elección popular correspondiente. Los grupos parlamentarios, según la resolución del tribunal, "sólo representan una manera de organización del

Juan Andrew Almazán en un camión de carga transitando por una calle en medio de una aglomeración durante su campaña presidencial en Querétaro, Casasola, 1940, Querétaro, plata coloidal superficial, negativo de película de nitrato, 10.2 x 12.7 cm. 183254 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.-Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

¿Responsabilidades compartidas? Si bien es cierto que están claras las atribuciones y facultades jurídicas tanto de los grupos parlamentarios como de los partidos políticos, es frecuente hallar discusiones en torno a cuatro aspectos fundamentales cuyos lindes no han quedado del todo precisados. El primero de ellos es hasta dónde llega la competencia de los partidos políticos en relación a los grupos parlamentarios. El segundo se refiere a los límites que alcanzan las decisiones de ambos. El tercero está vinculado con la justiciabilidad de sus decisiones y el último es el ateniente a la autoridad a quien compete dirimir posibles conflictos. Aun con ello, la práctica parlamentaria ha dejado claro que es indisoluble el vínculo entre partidos y grupos parlamentarios, que el marco jurídico de los primeros incide en los segundos y que las decisiones controversiales se dirimen en los mecanismos establecidos por la Constitución.

trabajo legislativo […] no son órganos de decisión en sí mismos, pues sólo realizan actividades preliminares",[100] para que el Congreso esté en posibilidad de cumplir con sus funciones.

De esta tesis disintieron dos magistrados, para quienes, el derecho a ser votado se hace extensivo al ejercicio del cargo, considerando que el tribunal debió entrar al estudio del fondo del asunto, a efecto de determinar si el acto reclamado (la remoción del cargo de coordinador de un grupo parlamentario) era de naturaleza político-electoral o parlamentaria. Para los disidentes, el acto no era de naturaleza parlamentaria, desde el punto de vista formal, porque la remoción del quejoso de su cargo y la nueva designación corrió a

[100] Tesis XIV/2007, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, Año 1, Número 1, 2008, pp. 79-81, en *http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/tesis_v2_t1.pdf*, [consultado 1/8/2012].

cargo de la presidenta de ese partido en Campeche. Desde el punto de vista material, tal designación no era resultado de una facultad prevista en la normatividad parlamentaria, sino en la del propio partido, si bien por remisión hecha por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche,[101] y el acto reclamado no tenía impacto jurídico alguno en el funcionamiento del Congreso.

Visto lo anterior, quedan claras tres cuestiones, al menos: a) que existe una liga indisoluble entre partidos políticos y grupos parlamentarios; b) que la normatividad que rige a los primeros es determinante en lo relativo a la organización interna de los segundos; y c) que las decisiones que en esta materia toman los grupos parlamentarios, deben ser impugnables con base en los mecanismos de solución de conflictos a que se refieren la Constitución y la legislación aplicable. Coincido con la postura de los disidentes en el caso expuesto líneas arriba, en el sentido de que el derecho de un militante a ser votado, debe hacerse extensivo al ejercicio del cargo, cuando en dicho ejercicio convergen las disposiciones partidistas, por remisión de la normatividad parlamentaria.

En este sentido, y considerando que, como parte de sus obligaciones constitucionales, los partidos políticos deben contar con mecanismos y procedimientos que hagan justiciables sus decisiones, las que toman en relación con la organización interna de los grupos parlamentarios deben estar regidas por la normatividad que, en materia de justicia partidaria, rige los derechos y obligaciones de los militantes. Los ciudadanos afectados en sus derechos por el partido político al que se encuentren afiliados, una vez agotadas las instancias de solución de conflictos previstas en la normatividad partidista, podrían acudir a la jurisdicción del TEPJF, tal como lo dispone el artículo 99, fracción V, de la Constitución. Quedaría pendiente la reforma legal que determinara las reglas y plazos aplicables, en los términos de este mismo numeral. Un supuesto más: el de que haya cinco o más legisladores, en cualquiera de las cámaras, postulados y pertenecientes a un partido político que pudiera haber perdido su registro. Opino que su derecho a integrar un grupo parlamentario no debe condicionarse a la existencia formal del partido del que formen parte.

f) *Comisiones y comités*

Se entiende por comisión "la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva",[102] y de acuerdo con el artículo 39 de la ley orgánica, "las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales". Éstas pueden ser de diferente naturaleza, dependiendo de su regulación y objetivos: ordinarias, especiales, de investigación, conjuntas y de cortesía. No existe definición para las comisiones en el apartado relativo al Senado, y solamente las clasifica en ordinarias, jurisdiccional, de investigación, especiales y conjuntas.

---

[101] El artículo 51 señala: "El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores y subcoordinadores de los Grupos Parlamentarios serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos Partidos Políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley".

[102] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: comisión, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, p. 178 y *ss.*

g) *Comisiones ordinarias*

La ley orgánica, en su apartado correspondiente a la Cámara de Diputados, prescribe que las comisiones ordinarias "tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". Adicional a las 40 comisiones enlistadas en el artículo 39, el numeral siguiente refiere cuatro más, que varían en cuanto a composición y tienen un régimen especial. Se trata de las: a) de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, conformada por 20 miembros de los de mayor experiencia entre los diputados; b) de la Ciudad de México, que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que el apartado A del artículo 122 constitucional otorga a la Cámara de Diputados;[103] c) de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, responsable de las tareas que establece el artículo 79 de la Carta Magna y su ley reglamentaria; y d) Jurisdiccional, que se integra por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, quienes deberán conformar, cuando así se requiera, la sección instructora para desahogar los procedimientos relativos a la responsabilidad política de los servidores públicos.

En el texto original de la ley orgánica de 1999 se acordó, según su exposición de motivos, "la reducción del número [de comisiones] mediante la reagrupación temática, a fin de fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las comisiones de trabajo"; sin embargo, muy pronto se dio paso a un número mayor de éstas, producto de la división de las ya existentes o bien de la creación de otras más, de tal suerte que las 27 comisiones originalmente previstas en 1999, se incrementaron a 44 en las LXI y LXII legislaturas, y en la actualidad son 56 ordinarias y 45 especiales.[104]

Las comisiones ordinarias en el Senado son 64[105] y cinco de ellas tienen un régimen especial: a) la de Estudios Legislativos, que realiza el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurre a la formulación de los dictámenes, conjuntamente con las comisiones ordinarias respectivas; b) la de Administración, que elabora el proyecto de presupuesto de la cámara e informa sobre su ejercicio; c) la de la Medalla Belisario Domínguez, que cada mes de octubre, dictamina su otorgamiento e imposición, en sesión solemne, al ciudadano o ciudadana a quien se considere merecedor de la misma; d) la Jurisdiccional, integrada por un mínimo de ocho senadores y un máximo de 12, y funciona para los mismos efectos que su similar en la Cámara de Diputados; y, e) la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, responsable de preparar los proyectos de ley o decreto relativos a las normas parlamentarias y al protocolo. El reglamento del Senado hace mención, en su artículo 118, a una Comisión de Límites de las Entidades Federativas, sin especificar si se trata de una comisión ordinaria o especial, si bien el propio reglamento considera que uno de los procedimientos especiales que toca al Senado llevar a cabo es, precisamente, el del arreglo de límites entre entidades federativas.

En la Cámara de Diputados las comisiones se integran hasta con 30 miembros, salvo disposición en contrario, y los diputados pueden pertenecer a un

[103] Antes llamada Distrito Federal, pero tras la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, adquirió el nuevo nombre, puesto que "La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa."

[104] *http://wwww3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones*, [consultado 24/1/2018].

[105] En el Senado, que no había tenido cambios, se creó una comisión ordinaria adicional con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1999, y fue la de Seguridad Pública. En la actualidad son 64 ordinarias (*http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=9&sm=2&t=O*) y 16 especiales (*http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=9&sm=2&t=E*), [consultado 24/1/2018].

máximo de tres; en el Senado se integran hasta con 15 y los senadores pueden participar hasta en cuatro, pero en ninguna de las cámaras se computa la pertenencia a las comisiones Jurisdiccional, de investigación y especiales. Los integrantes de la Mesa Directiva de cada cámara no pueden participar como miembros de ninguna comisión, lo que es lógico si se considera que éste es el principal órgano de gobierno de aquéllas y sus integrantes deben tener disponibilidad plena para las labores que dicho órgano demanda.

La JUCOPO en cada cámara propone la conformación de las comisiones ordinarias y de su directiva, integrada esta última por un presidente y los secretarios que de cada grupo parlamentario se determinen como representantes, debiendo reflejarse en ambas la pluralidad y la proporcionalidad de los respectivos plenos camarales. Estas comisiones deben constituirse durante el primer mes de ejercicio de cada legislatura y por el término de ésta, pero si un legislador se separa de su grupo parlamentario original, el coordinador del mismo podrá reclamar el espacio. La principal función asignada a las comisiones ordinarias es la de dictamen de las iniciativas que les son turnadas, aunque pueden declinar la competencia, según el reglamento; ello podría eventualmente resolver los turnos controvertibles y despejar el procedimiento legislativo en determinados casos. Las comisiones están facultadas para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, cuando se trate un asunto relacionado con su ramo, con las salvedades de la información reservada por disposición legal. Si el titular de la dependencia no proporciona la información demandada en un plazo razonable, la comisión podrá dirigir de manera formal su queja al titular de la dependencia o inclusive al Presidente de la República.

Las comisiones ordinarias realizan la revisión y análisis del informe que el Presidente de la República rinde al Congreso, en específico sobre el contenido relacionado con la materia de cada una. El procedimiento específico que establece el reglamento de la Cámara de Diputados para llevar a cabo esta tarea consiste en que, con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los anexos del informe del ramo respectivo y la información de las dependencias involucradas sobre los resultados obtenidos en los planes y programas sectoriales, que reciban las comisiones de la Cámara; éstas lo confrontarán con los objetivos enunciados en el PND. Durante ese proceso, las comisiones podrán requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de un representante de la dependencia ante la propia comisión, y si de las conclusiones se desprende la necesidad de que comparezca el titular de la misma, la comisión podrá hacer la solicitud respectiva. El reglamento referido norma las comparecencias de servidores públicos del Ejecutivo federal ante comisiones, así como la pregunta parlamentaria como mecanismo de control tanto para obtener información, en el marco de la glosa del informe o cuando se discuta un asunto de la competencia de la dependencia de que se trate. De acuerdo con la exposición de motivos en dicho reglamento, "con ello, se robustece la función de control dentro de estos órganos especializados y se desconcentra de la saturación que el uso de esta facultad había propiciado en la agenda de las asambleas plenarias".

En el ejercicio de la función de control evaluatorio, las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, después del proceso de fiscalización de los ingresos, egresos, del manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como del cumplimiento de los programas federales y la aplicación de los recursos federales que ejerzan los estados de la República, municipios y particulares, enviarán su opinión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a más tardar, 60 días después de la recepción de los informes que rindan el Poder

Ejecutivo federal y las demás entidades fiscalizadas. Dicha opinión tendrá por objeto hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública.

El reglamento establece el régimen aplicable a la instalación de las comisiones ordinarias, sus órganos de gobierno y las obligaciones de los integrantes de la junta directiva, así como las subcomisiones que son "órganos auxiliares de las comisiones que, a través de la elaboración de predictámenes contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones", y grupos de trabajo que, según sus artículos 152 y 153, "tendrán como objetivo que los integrantes de la comisión o comisiones se aboquen al estudio de un asunto en particular, no legislativo, o bien, a realizar estudios, investigaciones, opiniones o trabajo de campo que la comisión requiera realizar". Llama la atención que el reglamento establezca que la asignación de recursos humanos, materiales, financieros y telemáticos a las comisiones se hará "tomando en consideración los asuntos legislativos recibidos, de acuerdo al balance que se realice al término de cada año legislativo", como dispone el artículo 147, puesto que anteriormente estos recursos se asignaban por comisión, sin tomar en cuenta dichos factores. Las comisiones ordinarias deben reunirse mensualmente, aun durante los recesos; el reglamento establece el orden en el que deben conocerse y abordarse los asuntos en comisiones, además de los procedimientos para el trabajo en comisiones unidas y la emisión del dictamen respectivo. Los diputados que no asistan a esas reuniones son sujetos del descuento de un día de dieta, así como su baja

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tuvo su origen en el Plan Sexenal de 1934-1940 puesto en marcha por el gobierno de Lázaro Cárdenas. Estos documentos establecen las directrices que guiarán la política económica y de desarrollo que el Ejecutivo Federal pretende lograr bajo su administración, de aquí que el Presidente redacte y presente dicho texto durante el primer semestre de su gobierno. El primer PND fue presentado oficialmente por Miguel de la Madrid para el periodo (1983-1988).

Cartel de la Convención Nacional del PRM en el Palacio de Bellas Artes donde se muestra una imagen alegórica de Lázaro Cárdenas entregando a Manuel Ávila Camacho el timón de la patria, Ciudad de México, 2 de noviembre de 1939. AGN, Ciudad de México.

de éstas cuando acumulen cuatro inasistencias injustificadas por semestre, para lo cual, la conferencia y las comisiones trabajarán en forma conjunta en la programación de sesiones para evitar que se empalmen unas con otras.

Para la revisión y análisis del informe anual del Ejecutivo federal, según dispone el artículo 163, "la Cámara remitirá a cada comisión, el Plan Nacional de Desarrollo y los anexos del Informe de Gobierno del ramo que se corresponda [y] solicitará los informes sobre el cumplimiento de los resultados alcanzados en los planes y programas sectoriales y los enviará a las comisiones que corresponda, a fin de que estas los confronten con los objetivos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo".

En cuanto al Senado, su reglamento establece las reglas y mecanismos para la integración y funcionamiento de las comisiones y comités, haciendo distinción entre comisiones ordinarias, especiales y bicamarales. En las comisiones, señala el artículo 113, "se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias", se precisan sus funciones y su ámbito competencial; pueden dividirse en secciones, según el artículo 115, conservando el nombre de la propia comisión, con la adición de alguna denominación que la distinga, aunque sólo puede hacerlo hasta en cinco secciones. El reglamento establece reglas para promover la asistencia de los senadores a las reuniones de las comisiones, reglas básicas de disciplina parlamentaria, y la formación de *quorum*, con la inclusión de un mecanismo de solución para los casos en que en convocatorias sucesivas no se logre la asistencia del número de legisladores requerido. En adelante, los secretarios técnicos de las comisiones y comités, así como el personal de apoyo, deben reunir determinadas características profesionales, y desempeñar las funciones que dicho ordenamiento establece.

Como en el caso de la Cámara de Diputados, se señalan también las atribuciones y funciones de los integrantes de la junta directiva, así como lo relativo a su programa de trabajo, informes, subcomisiones y grupos de trabajo, señalando, en su artículo 136, que "pueden resolver por sí mismas los asuntos cuya naturaleza y trascendencia así lo requieran, sin que contravengan los ordenamientos relativos".

h) *Comisiones especiales*

Las cámaras pueden constituir comisiones especiales para el estudio de un asunto específico y el acuerdo de su creación deberá señalar su objeto, el número de sus integrantes y el término para efectuar las tareas que se les encomienden.

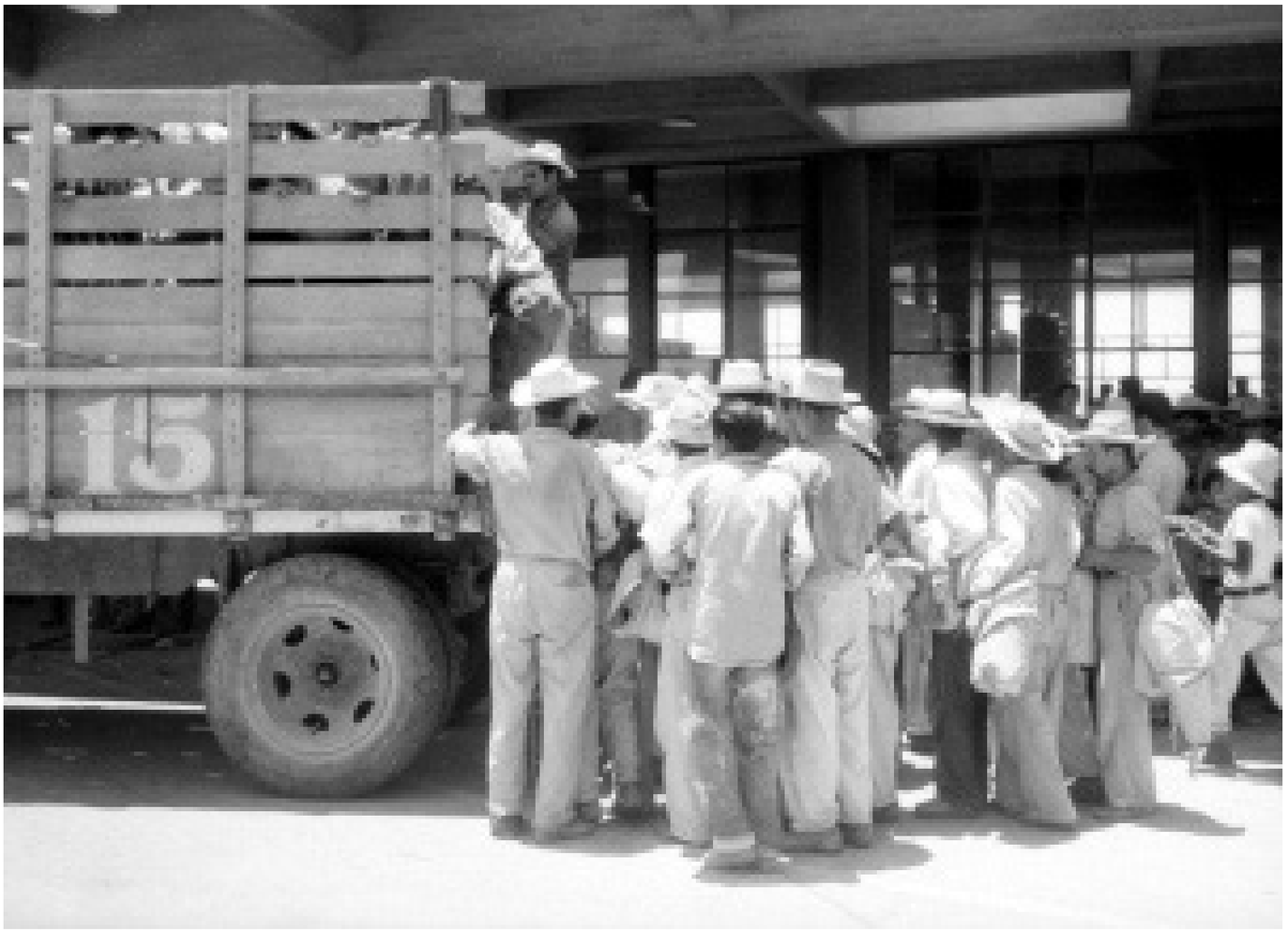
Se extinguen, en todo caso, con el fin del mandato de la legislatura que las creó, o bien, cuando hayan cumplido su objeto. El reglamento de los diputados establece como límite de las que se pueden crear, el de la mitad del número de las comisiones ordinarias. Una vez extintas, la conferencia hará la declaratoria respectiva.[106]

i) *Comisiones de investigación*

Se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional y funcionan en los términos constitucionales y legales.[107] El reglamento de la cámara baja esta-

[106] En la LXIII legislatura, en la Cámara de Diputados hubo 45, y 16 en la de senadores.

[107] En la actualidad, la Cámara de Diputaos existe la Comisión de Investigación denominada "Funcionamiento de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, con Operaciones y Contratos de Infraestructura y Servicios de Particulares", integrada por seis diputados.



blece en su artículo 204, que los informes de resultados que éstas presenten, "se enviarán al Presidente de la República"; el del Senado, por su parte, las asimila a las comisiones especiales, precisando su integración, facultades, objetivos y que nunca podrán realizar funciones de dictamen legislativo; se extinguen al finalizar el objeto para el que fueron creadas, o bien con el fin de la legislatura, y es el Presidente del Senado quien hace la declaración correspondiente.

Si bien ya me referí a este tema, como parte de las funciones de control político del Congreso, más adelante lo abordaré con mayor detalle para plantear algunas propuestas.

j) *Comisiones conjuntas*

El artículo 88 de la ley del Congreso establece que pueden crearse "comisiones conjuntas con la participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común". Estas comisiones son llamadas también bicamarales y se crean por acuerdo de cada legislatura, como las de Seguridad Nacional y la de Concordia y Pacificación; otras tienen carácter definitivo, como la Bicamaral del Canal del Congreso y la Bicamaral del Sistema de Bibliotecas.[108]

[108] En la actualidad, el Senado de la República tiene cinco comisiones bicamarales: Comisión de Concordia y Pacificación, Comisión de Seguridad Nacional, Cámara del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, Comisión del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión y Comisión en materia

Metodología e investigación. Es atribución de las cámaras constituir comisiones especiales para estudiar un asunto en particular. En el acuerdo de su institución, se señala el objeto por el cual ha sido creada, así como el número de integrantes que la compondrán y la fecha en la cual habrán de finalizar las tareas encargadas. El Poder Legislativo ha creado muchas comisiones para inquirir sobre el pasado. Por ejemplo, la LXIII Legislatura creó una para dar cumplimiento al pago de ex braceros del periodo 1942-1964. La historia de estos individuos se enmarca en el acuerdo entre México y Estados Unidos para abastecer a este último de trabajadores agrícolas para sus campos de cultivo y granjas que sostenían alimentariamente a la maquinaria militar americana enviada a Europa para luchar en la Segunda Guerra Mundial.

Braceros abordando un camión de redilas fuera de las oficinas de la Aduana en Nuevo Laredo, Casasola, 1953, Tamaulipas, plata coloidal superficial, negativo de película de seguridad, 10.2 x 12.7 cm. 153397 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.- Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

k) *Comisiones de cortesía*

Su integración es responsabilidad de la Mesa Directiva, y su propósito es el de apoyar en el cumplimiento del ceremonial para el desarrollo de las sesiones de Congreso General, u otras solemnes o especiales que celebre cada una de las cámaras.

---

de Disciplina Financiera de las entidades federativas y de los municipios; en tanto que en la Cámara de Diputados también existen cinco: de Seguridad Nacional, del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, del Sistema de Bibliotecas, en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, por lo que respecta a los Diputados, y Diálogo y la Conciliación para el estado de Chiapas. *http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=9&sm=2&t=B*; *http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/listado_de_comisioneslxiii.php?tct=21*, [consultado 24/1/2018].

Acuerdos aplazables. Otro ejemplo importante en nuestra historia política reciente fue la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), comisión legislativa bicameral que se conformó en marzo de 1995 por las cámaras de diputados y senadores en donde participan miembro de distintos partidos políticos con el fin de coadyuvar en el proceso de diálogo entre el gobierno y el ejército zapatista. La Comisión recogió las demandas de los zapatistas en un documento preliminar para reconocer constitucionalmente los derechos de los indígenas, mismo que fue aceptado por el EZLN y que dieron paso a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en 1996. A pesar de las negociaciones entre ambas partes, el diálogo permanece roto y la Comisión sigue en operación, pues al no haber concluido las tareas que le fueron encomendadas, se sigue justificando su existencia.

Miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional pasan revista. 1994. Archivo Procesofoto.

l) *Comités*

Según el artículo 46 de la LOCG, en la Cámara de Diputados "los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno para realizar tareas diferentes a las de las comisiones", y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. Tres son los comités cuya creación es obligatoria, según este mismo numeral: a) el de Información Gestoría y Quejas, que se formará para efectos de "la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos"; b) el de Administración, que tendrá a su cargo "auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas", y el acuerdo de su creación "será

propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla"; y, c) el de Decanos, "constituido por los diputados que integren la Mesa de Decanos, conservando la composición y estructura jerárquica", es creado para "efectos de consulta en materia política y legislativa", y es responsable de atender "las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos", según el artículo 46 de la ley orgánica.

De acuerdo con el artículo 206 del reglamento de los diputados, además de los señalados en la ley, habrá un comité por cada centro de estudios, y las tareas que les corresponden son las de "definir políticas y programas generales para el desahogo de las actividades a su cargo […] Proponer normas y directrices que regulen con eficiencia la actividad encomendada, y vigilen su aplicación, y […] Supervisar a las áreas involucradas".

En el Senado, según disponen los artículos 155 y 156 de su reglamento, "los comités son órganos auxiliares creados por el Pleno para coadyuvar al funcionamiento interno del Senado", siendo sus funciones distintas a las de las comisiones, pues se reducen a la definición de políticas y programas generales de trabajo, el planteamiento de normas y directrices, así como al control y evaluación.

En cuanto a su creación, integración y funcionamiento, aplican a los comités las disposiciones previstas para las comisiones. El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado se integra por un senador de cada grupo parlamentario y es nombrado por el pleno, a propuesta de la JUCOPO y, según el artículo 292 del reglamento, "es el órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la ley de la materia por parte de los órganos y unidades administrativas del Senado". Además de realizar las funciones que le asigna la ley, debe determinar la información reservada o confidencial y desahogar los recursos de revisión que se le presenten. Preside este comité el senador designado en el acuerdo de su integración, quien durará tres años en su encargo, pudiendo ser ratificado para un segundo período.

6. El proceso legislativo

Obviamente, corresponde al Poder Legislativo, al Congreso, desarrollar este proceso, pues, como previene el artículo 65 constitucional, éste se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten, y la facultad de iniciativa, que da impulso a la función primordial, según el artículo 71, corresponde al titular del Ejecutivo federal, a los diputados y senadores, a las legislaturas de los estados, a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México en materias relativas a esta entidad federativa, según el artículo 122, y a los ciudadanos.[109] Las decisiones que tome el Congreso mexicano, de acuerdo con el artículo 72, se convertirán en leyes o decretos. Existen dos procesos distintos para cumplir la función legislativa: el ordinario y el de reforma constitucional. Si bien ambos observan los mismos derroteros, el *quorum* de votación es distinto, además de que la reforma constitucional requiere, una vez votada por ambas cámaras, ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

[109] Mediante reforma constitucional a diferentes artículos, publicada el 9 de agosto de 2012, se otorgó a los ciudadanos el derecho a presentar iniciativas de ley o de decreto. No olvidemos que desde 1813, cuando se estableció el Congreso de Chilpancingo, se había aceptado que cualquier hombre podía presentar iniciativas de ley. Véase en el capítulo II el inciso "Morelos y el ideario mexicano".

En el procedimiento legislativo es necesario seguir el orden establecido para cada una de las etapas que lo integran, además del carácter plural de los sujetos que participan en su concreción, en el entendido que se tiene como objetivo final la creación de una norma obligatoria para los representados, que ha sido considerada como un vehículo justo y eficaz para una realidad histórica determinada.

a) *Resoluciones del Congreso y de las cámaras*

Las resoluciones del Congreso pueden ser leyes o decretos; las primeras son el producto de la función legislativa del Congreso, se encuentran por debajo de la Constitución, son vinculantes para todas las personas, y las demás funciones del Estado están reguladas por ellas. El artículo 65 de la Constitución establece que "el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten", subrayando con ello una de las funciones que le son propias: la función legislativa.[110]

El procedimiento legislativo involucra varias fases que deben observase para que una propuesta se convierta en ley o decreto, y éstas se conocen como: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Según el artículo 72 constitucional, "todo proyecto de ley o de decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas", y para tal efecto se observará "la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".[111]

En la actualidad, las disposiciones reglamentarias que se observan en lo relativo a la "forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones", son las de la ley orgánica del Congreso y los reglamentos de cada cámara.

El señalado artículo 72 constitucional establece varias hipótesis normativas respecto del curso que puede seguir un proyecto de ley o de decreto, para su sanción:

a) Aprobado sucesivamente por la cámara de origen y la revisora, se remitirá al Ejecutivo;
b) Aprobado en la cámara de origen y rechazado en su totalidad por la revisora, volverá a la de su origen con las observaciones que ésta hubiese realizado. Si la cámara de origen lo vuelve a aprobar, volverá a la revisora, y si ésta lo aprueba en los términos en que le fue devuelto, lo remitirá al Ejecutivo. En caso de que lo rechace nuevamente, el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones;
c) Aprobado en la cámara de origen y desechado en parte, modificado o adicionado por la revisora, volverá a la de su origen para que sean discutidas sólo aquellas partes desechadas, modificadas o adicionadas. Si el proyecto es aprobado en la cámara de origen con las modificaciones realizadas por la revisora, se enviará todo el proyecto al Ejecutivo;
d) Si las modificaciones hechas por la cámara revisora son rechazadas por la de origen, regresarán a la primera para que tome en consideración las razones de la segunda. Si ésta las acepta, el proyecto se remitirá al Ejecutivo;

[110] *Vid. supra* el inciso La función legislativa.

[111] El 17 de agosto de 2011 fue publicada la reforma al primer párrafo del artículo 72, con base en la cual, la anterior referencia al "Reglamento de Debates" fue eliminada y sustituida por la relativa a la "Ley Orgánica y los reglamentos respectivos" que, se colige, son los de cada una de las cámaras. En el mismo sentido, la reforma al segundo párrafo del artículo 69, relativo al análisis del informe del Ejecutivo y que incluyó la figura de la pregunta parlamentaria, se hace remisión a estos mismos ordenamientos; reforma que fue publicada el 15 de agosto de 2008.

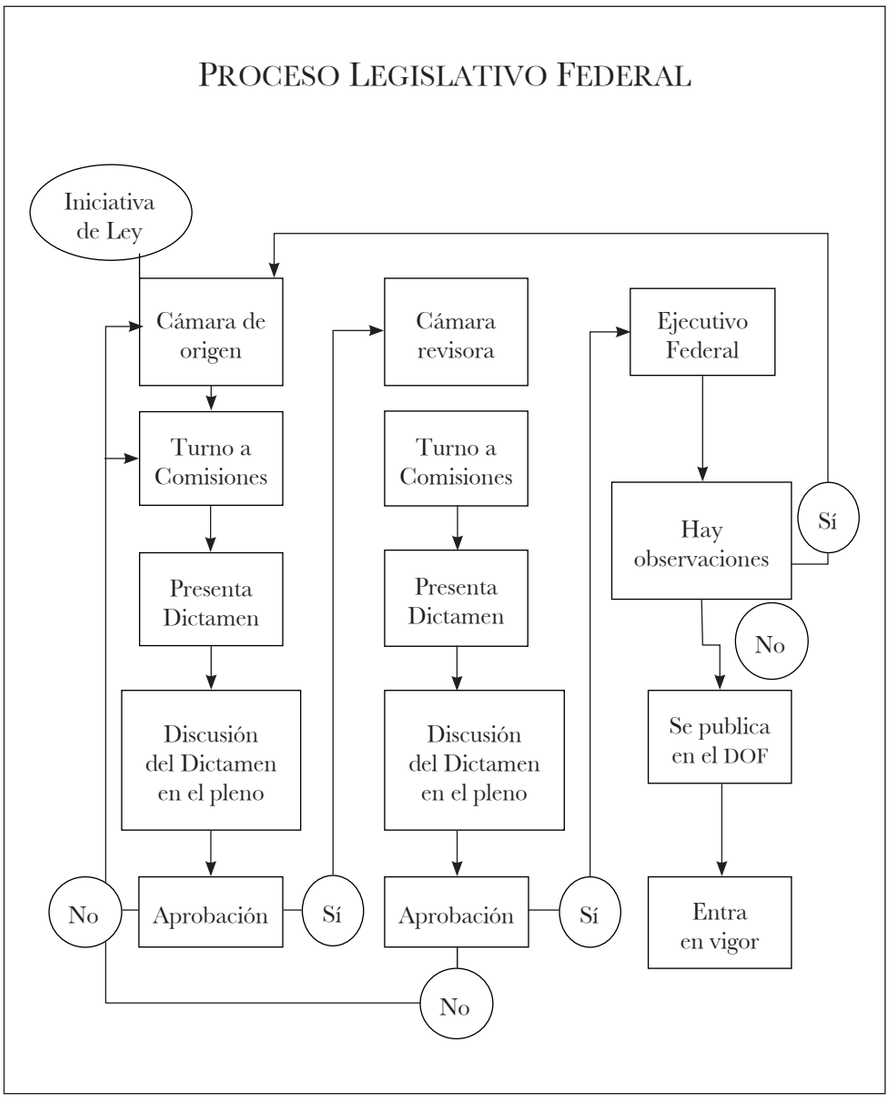


Diagrama de flujo del Proceso Legislativo. Sistema de Información Legislativa.

Camacho Vargas, José Luis. El Congreso Mexicano H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Ediciones, Mesa Directiva. México, 2013. pp. 135.

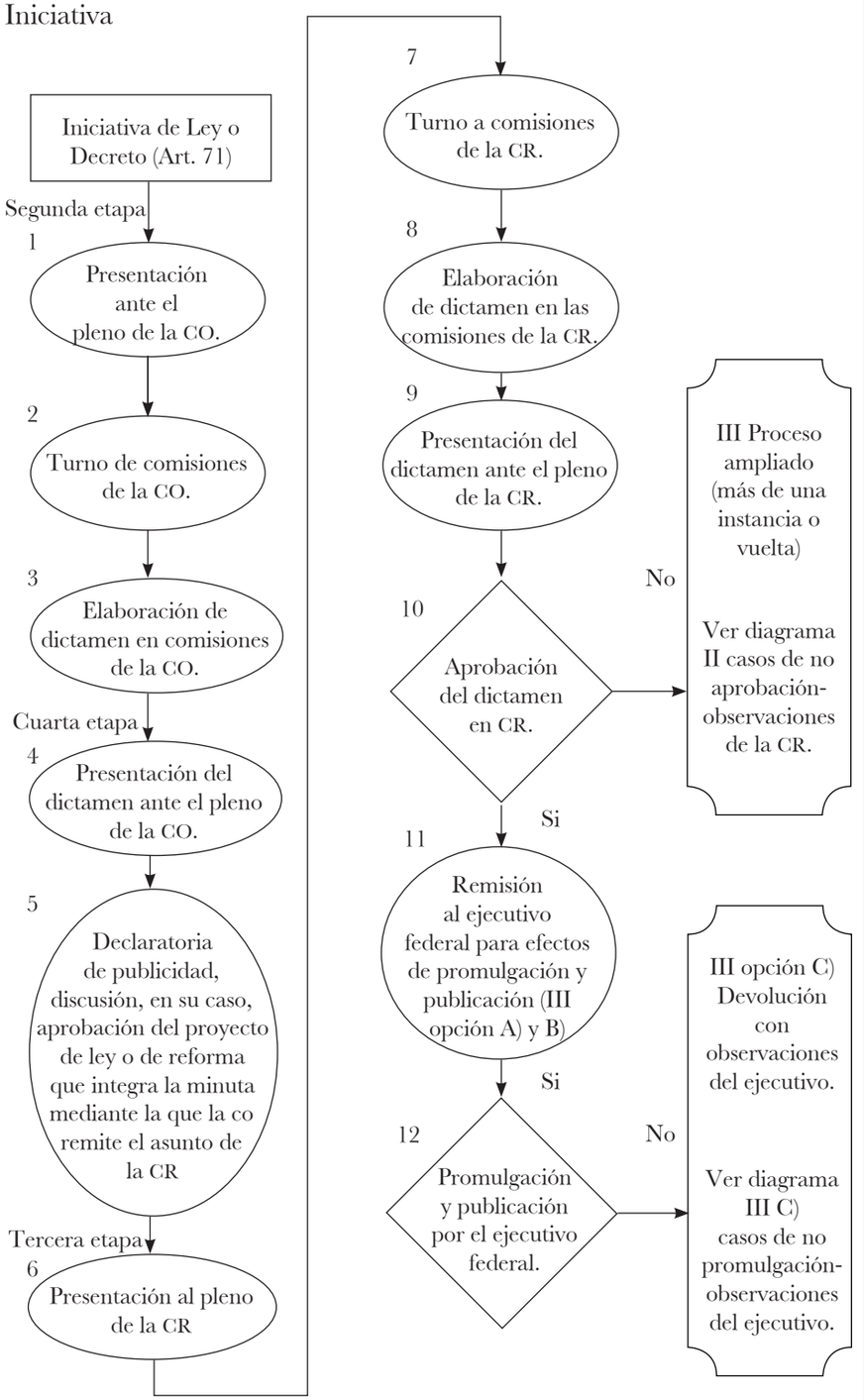
e) Si la cámara revisora insiste en sus modificaciones al proyecto, éste no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Si ambas cámaras lo acuerdan, el proyecto pasará al Ejecutivo, en lo que hubiere sido aprobado, reservando los artículos adicionados, rechazados o reformados para ser discutidos en las siguientes sesiones;
f) Todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

En todos los supuestos, la remisión del proyecto aprobado al Ejecutivo será para los efectos de su promulgación y publicación.

La cámara de origen es aquélla ante la que se presenta una iniciativa de ley o de decreto y, según el artículo 72, inciso h) de la Constitución, la formación de leyes o decretos puede iniciar de manera indistinta en cualquiera de los dos cámaras, excepto cuando los proyectos versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, en cuyo caso deben discutirse primero en la de Diputados. El inciso i) establece que las iniciativas se discutirán de preferencia en la cámara en la que se presenten, a menos que transcurra un mes de haber sido turnadas a la comisión dictaminadora sin que ésta haya rendido dictamen; en tal caso, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara. El inciso j) limita al Ejecutivo

ANEXO
DIAGRAMA DE FLUJO
PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES Y DECRETOS
(ARTS.: 71 Y 72 DE LA CPEUM)

I. Proceso simplificado (una sola instancia o vuelta) Primera etapa: Iniciativa

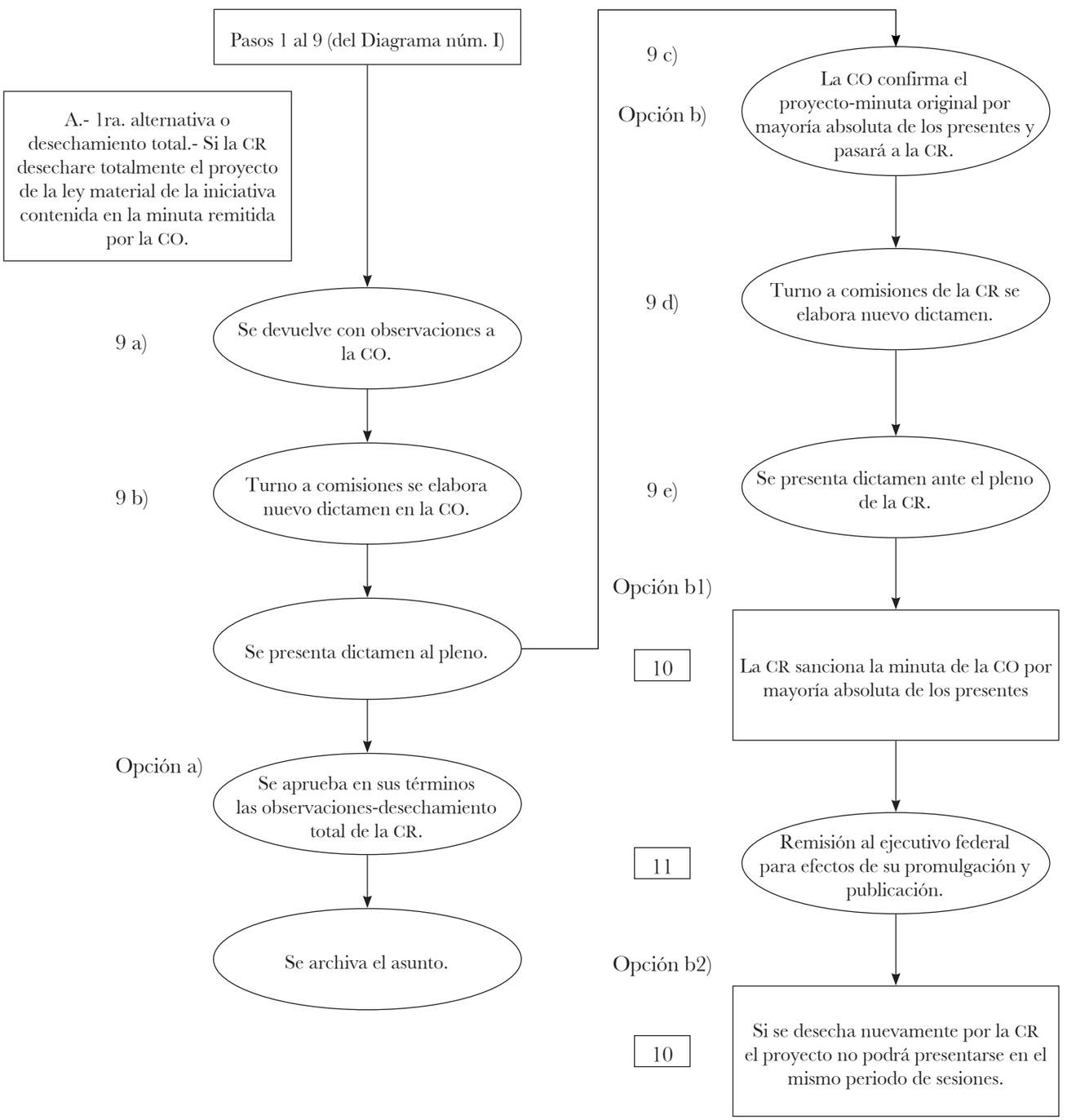


CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CO: Cámara de origen.
CR: Cámara revisora.

En esta y en las siguientes páginas: Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Autor: José G. Sandoval Ulloa. Coeditores: H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México, agosto 2014. pp 468.

ANEXO
DIAGRAMA DE FLUJO
PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES Y DECRETOS
(ARTS.: 71 Y 72 DE LA CPEUM)

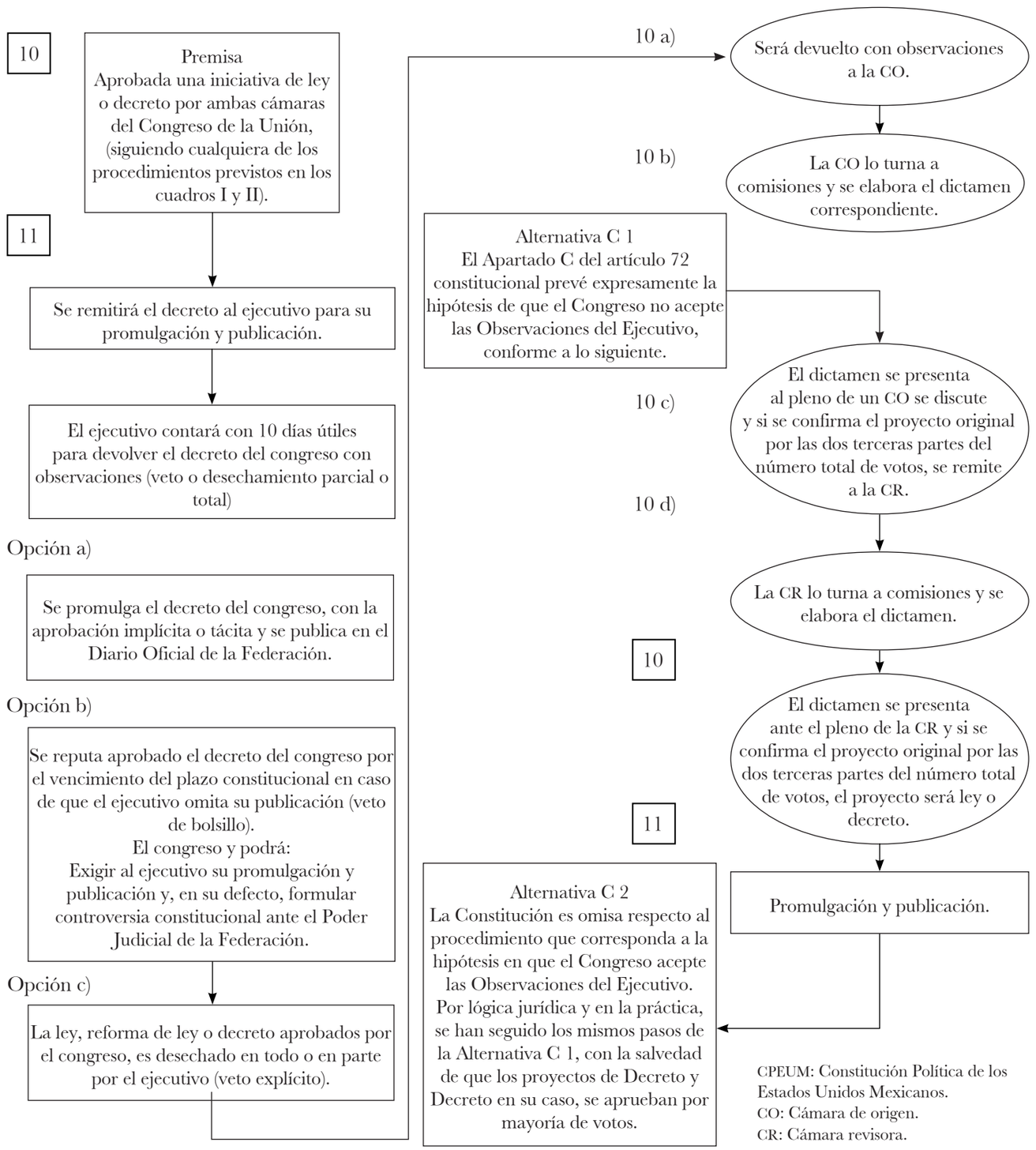
II). Proceso ampliado. Con desechamiento u observaciones de la CR (Más de una instancia o vuelta).



CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CO: Cámara de origen.
CR: Cámara revisora.

ANEXO
DIAGRAMA DE FLUJO
PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES Y DECRETOS
(ARTS.: 71 Y 72 DE LA CPEUM)

III). Promulgación y publicación



CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CO: Cámara de origen.
CR: Cámara revisora.

para hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando la Cámara de Diputados declare la procedencia de la acción penal contra los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional; y tratándose del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

b) *Trabajo en las comisiones*

Como señalé antes, una de las tareas de las comisiones ordinarias es la de dictamen legislativo, y esta tarea se elabora con base en las iniciativas de ley o de decreto, que el pleno les turna, así como las minutas y las observaciones de la colegisladora a un proyecto de ley o decreto aprobado por la una de las cámaras, o bien las observaciones hechas por el titular del Ejecutivo federal a proyectos de ley o decreto, la cuenta pública –en el caso de la Cámara de Diputados–, las proposiciones con punto de acuerdo, y algunas solicitudes de permiso previstas por la ley orgánica.

El dictamen, según el artículo 80 del reglamento de diputados, es el "acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar" los asuntos que les son turnados, lo que las comisiones deben realizar en un plazo máximo de 45 días, con una prórroga hasta por un plazo igual, en los términos del artículo 183, que deberá solicitarse al Presidente de la Mesa Directiva dentro del término para dictaminar, y se concederá considerando las circunstancias y argumentos planteados en la solicitud. Si el dictamen no se emite al transcurrir el plazo, precluirá la facultad de las comisiones para hacerlo, y los asuntos podrán ser presentados de manera directa al pleno para su discusión y aprobación por una mayoría calificada. Sólo en este caso y tratándose de asuntos de urgente u obvia resolución, podrán ser sometidos a discusión y votación del pleno sin un dictamen previo.

Desde el reglamento de 1857 no se habían vuelto a señalar normas de técnica legislativa, como lo hace el reglamento vigente que, además de establecer los requisitos que deben reunir las iniciativas que presentan los legisladores, también lo hace con todos los que debe observar el dictamen, incluidas las valoraciones de impacto presupuestal y regulatorio, que se enviará a la Mesa Directiva, la cual podrá hacerle observaciones técnicas en un plazo determinado y presentar las sugerencias respectivas a las comisiones, pero sujeta a plazos fijos para que el pleno lo conozca.

El reglamento referido regula también el voto particular, sus elementos, términos procesales y su trámite, y la manera en que deberán expedirse las leyes o decretos que son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, además del procedimiento para la discusión de las reformas constitucionales, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La normatividad reglamentaria del Senado, por su parte, desarrolla la participación de sus comisiones en el procedimiento legislativo, haciendo distinción entre la legislación federal ordinaria y las reformas constitucionales y, como en el caso de la Cámara de Diputados, establece un plazo máximo para dictaminar, que es de 30 días, excepto cuando por su trascendencia o complejidad, la Mesa disponga un plazo mayor. Las comisiones pueden igualmente solicitar la ampliación del término hasta por la mitad del plazo original, y si no emiten su dictamen como lo prescriben las disposiciones reglamentarias, el Presidente de la Mesa Directiva puede excitarlas directamente o a solicitud de algún senador, y si tampoco se dictaminan, el Presidente de la Mesa puede someterlo al Pleno en sus términos. Como en el

Los trabajos y las resoluciones. Las comisiones se distinguen, además de su naturaleza y mecanismos, por las opiniones especializadas que ofrecen sobre determinados temas. Así, ellas elaboran un dictamen que es, sin más, un acto legislativo colegiado a través del cual presentan pareceres sobre temas que les son turnados y que aprueban o desechan. La actual LXIII Legislatura cuenta con 56 comisiones ordinarias, 46 especiales, 5 bicamerales y 1 de investigación.

Patio principal al interior del Palacio Legislativo de San Lázaro en la Ciudad de México. Al fondo, del lado izquierdo, se aprecia la rotativa en la que se imprimió la Constitución Política de 1917. Fotografía de José Ignacio González, 2018.

caso de la colegisladora, los dictámenes deben elaborarse bajo determinadas reglas de técnica legislativa y ser enviados a la Mesa Directiva. Se incluyó, además, un mecanismo para abatir el rezago legislativo, que consiste en que las iniciativas presentadas por legisladores que no fueren dictaminadas en el plazo reglamentario sean sometidas a consideración de los grupos parlamentarios, cuando ocurra la renovación del Senado, para que manifiesten su interés de mantener para estudio y dictamen algunas de ellas; las restantes son enviadas al archivo para su resguardo, con lo cual opera la preclusión.

Ambos reglamentos regulan la actividad de cabildeo que realizan los particulares durante el proceso legislativo.

c) *Veto del Ejecutivo, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia*

En una fase intermedia entre la aprobación que hace el Legislativo y la promulgación que realiza el Ejecutivo, puede presentarse el llamado veto que este último puede imponer a una ley o un decreto. La reforma al apartado B del artículo 72, del 17 de agosto de 2011, trajo consigo la erradicación definitiva del llamado "veto de bolsillo" que antes podía ejercer el Ejecutivo respecto de las leyes y decretos aprobados por el Legislativo; transcurrido el plazo de 10 días sin que el primero hubiese enviado sus observaciones al segundo, el proyecto se consideraba sancionado y aquél debía ordenar su publicación;[112] sin embargo, la ausencia de una hipótesis normativa que se-

[112] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

ñalara los pasos a seguir en el supuesto de que el Ejecutivo incumpliera con la obligación de ordenar la publicación, daba lugar a que éste simplemente lo retuviera de manera indefinida. La reforma constitucional al precepto señalado establece que todo proyecto no devuelto por el Ejecutivo con sus observaciones a la cámara de su origen, dentro de los 30 días naturales siguientes, se reputará aprobado por éste, y el Ejecutivo tendrá 10 días naturales para promulgarlo y publicarlo. De no hacerlo en tal plazo, la ley o decreto se considerará promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará su publicación dentro de los 10 días naturales siguientes. En caso de que los plazos venzan en los periodos de receso, lo conducente corresponderá a la Comisión Permanente. Las observaciones del Ejecutivo a las leyes o decretos pueden ser remontadas por este último si es confirmado por mayoría calificada de las dos cámaras.

Partiendo de la premisa de que de la suerte del Parlamento depende la suerte de la democracia, y que el Legislativo es pieza central de ésta, en tanto representa a la Nación, y de su situación actual, podemos afirmar, confirmando lo señalado por Cecilia Mora-Donatto, que el Congreso mexicano está urgido de una refundación, redefinición y readaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días la sociedad mexicana.[113]

[113] Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político…*, *op. cit.*, p. 8.

Tiempos reformistas. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Entre los cambios más importantes se encuentran las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana en materia legislativa (en los niveles federal y estatal), así como la posibilidad de celebrar consultas ciudadanas o de que el Presidente pueda enviar iniciativas "preferentes" durante la apertura de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. La reforma constitucional contempló una importante amalgama de instituciones y temas de gran trascendencia para el Estado en su conjunto, para la Federación, los estados, el Distrito Federal y lo Municipios. Las principales modificaciones en materia político-electoral resultantes de la reforma constitucional garantizan una mejor y mayor participación de todos en nuestra democracia.

César Camacho dirige un mensaje durante la promulgación de la Reforma Política impulsada por el Gobierno Federal, de izquierda a derecha Ricardo Anaya Cortés, Enrique Peña Nieto, Raúl Cervantes Andrade, Gustavo Madero, Luis Videgaray, Jorge Emilio González, Manlio Fabio Beltrones, Jesús Murillo Karam, Aurelio Nuño Mayer, entre otros. Ciudad de México, 31 de enero de 2014. Secretaría de Comunicación Institucional del CEN del PRI.

7. Organización técnica y administrativa

La obsolescencia e insuficiencia de las disposiciones que sobre la organización técnica y administrativa contenía la ley orgánica eran manifiestas, frente a la complejidad de las funciones asignadas a las cámaras y el nuevo tiempo de la política mexicana, de manera que la reciente ley estableció una clara diferencia entre la prestación de los servicios parlamentarios, y los servicios administrativos y financieros, que anteriormente prestaba indistintamente el oficial mayor de cada una de ellas.

La ley orgánica contiene disposiciones aplicables al Congreso y a cada una de las cámaras. Respecto del primero, norma lo relativo a la difusión e información de sus actividades, señalando que "hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan". Para ello, en este apartado se refieren los medios que tendrán, el Congreso en su conjunto y cada una de las cámaras en lo particular, para que den cumplimiento a este mandato; uno de estos medios es "el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente [para] reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria […] 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", y para el efecto de conducir y normar las actividades que desarrolla este canal televisivo, se constituyó la Comisión Bicamaral del Canal del Congreso de la Unión, misma que deberá inte-

La Reforma Política de 1977 aumentó los miembros de la Cámara de Diputados de 186 a 400, por lo que la antigua residencia en Donceles se hizo insuficiente. Las nuevas instalaciones que albergarían a la Cámara Baja y al Congreso de la Unión estarían ubicadas en los predios de la antigua Estación de Ferrocarriles de San Lázaro y fue encargada por el presidente José López Portillo a los arquitectos Pedro Ramírez Vázquez, entonces Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Jorge Campuzano y David Suárez, quienes iniciaron su construcción en 1979. López Portillo inauguró el Palacio de San Lázaro el 1 de septiembre de 1981, cuando rindió su 5º. Informe de Gobierno.

Página siguiente: *Fachada principal del Palacio Legislativo de San Lázaro, diseñada por los arquitectos Pedro Ramírez Vázquez, Jorge Campuzano y David Suárez, donde sobresale el bajorrelieve en bronce oxidado en verde realizado por José Chávez Morado, mismo que destaca nuestro escudo nacional.* Ciudad de México, 2018. Fotografía de José Ignacio González.

grarse por tres diputados y tres senadores electos por el pleno respectivo, a propuesta de la JUCOPO de cada una de las cámaras.

Entre los demás instrumentos para que las cámaras del Congreso cumplan con su obligación de informar se encuentran: a) el *Diario de los Debates*, órgano oficial de cada cámara, en el cual deberá publicarse la fecha y lugar en que habrá de verificarse cada sesión que no tenga el carácter de secreta, y los requisitos de dicha convocatoria; b) el sistema de bibliotecas, que tendrá como órgano normativo y de gobierno a la Comisión Bicamaral del mismo nombre, integrada por tres diputados y tres senadores electos en los mismos términos que los de la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión; c) la gaceta parlamentaria; y d) el sitio web de cada una de ellas.

a) *Organización de la Cámara de Diputados*

La exposición de motivos del dictamen de la ley orgánica de 1999 establece que la nueva estructura de organización técnica y administrativa obedece al "principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera", para lo cual se crea una Secretaría General como responsable de mantener una vinculación "con los órganos de legisladores que tendrían a su cargo la dirección parlamentaria y la dirección política de la Cámara", a través de una secretaría de servicios parlamentarios y una secretaría de servicios administrativos y financieros, respectivamente.

La Secretaría General es la responsable de "la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras", según el artículo 47 de la mencionada ley, además de constituir el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios. De acuerdo con este ordenamiento, para la toma de algunas decisiones, es obligada la construcción de consensos y la participación secuencial de órganos diversos, como para el nombramiento del Secretario General, pues debe realizarlo el pleno mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, de acuerdo con la propuesta que someta a su consideración la conferencia. Su duración en el cargo será por el término de cada legislatura, y puede ser reelecto, o bien continuar en funciones hasta la realización de la nueva elección. A él corresponde realizar los preparativos para celebrar la sesión constitutiva de la cámara, fungir como secretario en la conferencia, dirigir los trabajos y supervisar el desempeño de las secretarías de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros, además de ejecutar y vigilar el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos de la conferencia en la prestación de los servicios que están bajo su responsabilidad, y formular los programas anuales de carácter administrativo y financiero.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios presta los servicios de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva, los de la sesión, de las comisiones, del *Diario de los Debates*, del archivo y de bibliotecas; debe velar por la imparcialidad en la prestación de los mismos, además de realizar "la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias", y dentro de su ámbito de responsabilidad se ubican los cinco centros de estudios. Por su parte, la de Servicios Administrativos y Financieros atiende lo relacionado con los recursos humanos, tesorería, recursos materiales, generales y de informática, jurídicos, en sus aspectos consultivo y contencioso, de seguridad, médicos y de atención a diputados.

La cámara contará, también, con órganos técnicos de apoyo; es el caso de la Contraloría Interna, que se ubica en el ámbito de la conferencia, la cual

CONSTITUCION POLITICA

propone al pleno a su titular, que debe ser electo por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Otra oficina de asistencia técnica es la Coordinación de Comunicación Social, dependiente de la Mesa Directiva, responsable de la difusión de las actividades de la cámara y de ser enlace institucional con los medios de comunicación, así como del programa de publicaciones. El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados rige su organización y funciones, así como la designación de su titular. Por último, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los integrantes de los servicios parlamentarios, y administrativos y financieros de la cámara, incluidos los candidatos a ingresar a los mismos.

b) *Organización de la Cámara de Senadores*

La exposición de motivos de la referida ley orgánica de 1999, destaca la importancia del "establecimiento del servicio civil de carrera como componente fundamental en la organización técnica y administrativa de la Cámara". De esta forma, el artículo 106 prescribe que para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos, además de las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, incluida la tesorería que se encuentra dentro del ámbito de la segunda. A diferencia de la otra cámara, el Senado no tiene una secretaría general a la que estén adscritas dos secretarías especializadas. Los candidatos a ocupar dichas secretarías, así como la tesorería de la cámara, "serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes", y durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos; pueden, asimismo, ser removidos de sus responsabilidades, por causa grave, a propuesta de la Mesa Directiva, para lo cual se requiere el voto mayoritario de los senadores presentes en el pleno.

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tiene a su cargo, entre otras, las funciones de asistencia a la Mesa Directiva durante las sesiones del pleno; auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo para cada periodo de sesiones; integrar y actualizar los expedientes de los asuntos conocidos por la cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; llevar registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones, y garantizar su difusión; y desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, en relación a iniciativas de ley o decreto en proceso de dictamen.

A la Secretaría General de Servicios Administrativos, entre otras funciones, le corresponde encargarse de: recursos humanos, materiales y generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la cámara; a su vez, la tesorería se hace cargo de recibir los fondos y aplicar las partidas correspondientes para cada ejercicio fiscal, con base en los acuerdos que apruebe la Mesa Directiva y/o el pleno; presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe sobre la aplicación de los recursos financieros. Además de las dos secretarías y la tesorería, el Senado también cuenta con una Contraloría Interna, cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el pleno, y puede ser removido por causa grave, y la JUCOPO debe someter al pleno la propuesta del candidato a ocupar este cargo.

El Senado de la República ha tenido una historia difícil dentro de la vida política nacional; en 1857 fue suprimido para reaparecer nuevamente en 1874, momento desde el cual ha estado presente en el ejercicio legislativo. Los 128 miembros de la Cámara Alta sesionaban en el edificio conocido como la Antigua Casona de Xicoténcatl, pero debido a las actuales exigencias de sus labores estas instalaciones se hicieron inoperantes. Por lo anterior se creó un fideicomiso que permitiera construir y equipar una nueva sede en el cruce de las avenidas Paseo de la Reforma y de los Insurgentes. El edificio fue diseñado por los Arquitectos Javier Muñoz Menéndez, Jorge Bolio, Marco Carrillo y Juan Carlos Seijo, quienes concibieron un basamento de dos niveles que soporta una torre de 16 pisos de oficinas, salas de usos múltiples, área de servicios técnicos y parlamentarios además de espacios para las comisiones. Adjunto fue creado un hemiciclo de seis niveles donde se localizan las oficinas de los senadores y asesores, servicios básicos, salas de reunión, auditorio y comedores, así como el salón del pleno y un estacionamiento subterráneo. La primera piedra se colocó el 11 de diciembre de 2007, inaugurándose el 20 de diciembre de 2010, aunque el traslado del senado comenzó formalmente en abril del año siguiente.

Página anterior: *Fachada de la sede actual de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, proyecto de los arquitectos Javier Muñoz Menéndez, Jorge Bolio, Marco Carrillo y Juan Carlos Seijo, edificio de construido desde 2007 sobre 16 mil toneladas de acero a prueba de sismos y hundimientos, construido sobre una de las arterias más importantes de la Capital.* Ciudad de México, 2018.

Capítulo V

REINGENIERÍA DEL PODER PÚBLICO DESDE EL LEGISLATIVO

1. Introducción

En el México del siglo XIX, en especial durante la segunda mitad, nuestro incipiente estado de derecho reconoció en los derechos del hombre "la base y el objeto de las instituciones sociales",[1] de modo que la concepción liberal-individualista se impuso, aunque los mecanismos e instrumentos para hacerlos exigibles estaban en ciernes. En una siguiente etapa, durante la primera mitad del siglo XX, surgieron nuevas reivindicaciones ciudadanas; además de reiterar y perfeccionar los mecanismos para el ejercicio de los derechos individuales, se dio un enorme paso cualitativo al reconocer y garantizar derechos sociales inéditos, pues la Constitución mexicana de 1917 es la primera en vincular la libertad individual con los derechos sociales, elevando estos últimos a rango constitucional, de modo que se perfiló un estado social de derecho. No obstante, producto del creciente interés ciudadano por involucrarse en las cuestiones gubernamentales, la subordinación de los órganos del Estado al marco jurídico positivo, la existencia de límites y controles efectivos al poder público, y la multiplicación de actores en las numerosas formas de ejercer el poder, ensanchando el concepto de lo "público", a esa noción de Estado se le agregó el adjetivo "democrático", por lo que aun cuando sigue siendo objeto de fortalecimiento, hoy contamos con un estado social y democrático de derecho. Ese estado de cosas encuentra su principal sustento en el reconocimiento de los derechos humanos y las garantías para su protección y ejercicio, además de una nueva relación con la sociedad, sobre cuya base se coloca a la persona en lo individual y en colectividad, destinatario siempre del quehacer público, al tiempo que los referidos derechos están caracterizados por la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de mayor entidad que lo prescrito en el derecho vigente, pero positivado para su eficacia jurídica.

De forma complementaria, como he venido señalando, una primera aproximación al conocimiento sobre la manera en que funciona jurídica-

En el Muro de Honor en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados están grabados con letras de oro los nombres de los grandes proceres de la patria mexicana, aquellos que son guía y muestran el camino a seguir para todos los diputados en la búsqueda de velar y salvaguardar los derechos de todos los mexicano, así como el crear leyes nuevas para mejorar cada día la situación nacional.

Página anterior: *Muro de Honor al interior de la Cámara de Diputados*, 2017. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

[1] Artículo 1º de la *Constitución de 1857*, "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución." En *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf*, [consultado 17/9/2017].

Dentro de la vida política actual mexicana, 1988 fue un parteagüas en su proceso democratizador gracias a unificación de los partidos de izquierda en ese año, que incluyo líderes sociales, intelectuales y políticos de viejo cuño que se unieron a la carrera presidencial para competir ante las fuerzas ya existentes del pri y del pan. Esta diversidad de posturas diversificó no sólo los discursos, sino que también favoreció la pluralidad política y ayudó a consolidar las instituciones.

Mitin informativo de la reunión entre el recién fundado PMS y las nacientes fuerzas del FDN, donde informan su alianza para postular al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la presidencia de la República, de izquierda a derecha: Heberto Castillo, Valentín Campa, Ifigenia Martínez y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Fondo Hermanos, Núm. de serie 2567, Cronológico Segunda Parte, Ciudad de México, 7 de junio de 1988, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

mente el Estado es la que parte del principio de división de poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con base en el cual, el Estado es capaz de cumplir sus funciones, en el sentido formal y jurídico, pero también en el material.

Si la división de poderes fue una solución necesaria para evitar la concentración del mismo, el reto contemporáneo es lograr su adecuación y adaptación a la realidad mexicana moderna; que consiga privilegiar la colaboración, favorecer el diálogo democrático y que se traduzca en la aplicación eficaz de controles intraorgánicos e interorgánicos y, por último, en el equilibrio entre los poderes.

En el presente capítulo me propongo plantear, entre otras cosas, que para lograr eficacia y eficiencia en el desempeño de las autoridades, se requiere una reingeniería del poder que, fiel al modelo de estado social y democrático de derecho, y manteniendo el principio de división de poderes, consiga responder a las necesidades y exigencias de la sociedad actual. Identifico a la reingeniería del poder en México, como el proceso por medio del cual, ya sea desde la mayor participación ciudadana en las decisiones públicas, hasta en las reformas constitucionales, ha de imponerse al poder político y a su ejercicio, una forma más horizontal y democrática de procesar y resolver los asuntos de interés general, a la luz de las razones que se han venido esbozando en los capítulos anteriores.

Las decisiones que tomen las autoridades y las instituciones públicas deben ser tales que conciten el beneplácito y la aceptación de la sociedad, de forma tal que las asuma como propias y las acate, consciente de su pertinencia y de los beneficios que éstas implican. La mencionada reingeniería comprende, básicamente, a los tres poderes, cuya relación debe estar caracterizada por el equilibrio, la colaboración y la eficacia. El interés de esta obra hace énfasis, por supuesto, en el Poder Legislativo; no obstante, también me ocuparé, de manera tangencial, de los poderes Ejecutivo y Judicial.

Las propuestas que planteo giran, fundamentalmente, en torno al Legislativo, considerando que la tarea que le corresponde no se limita a determinar las directrices y el rumbo del país, contenidos en la Constitución y en las leyes; inicia allí, en el diseño de las instituciones y de las reglas de la vida democrática, así como en la actualización permanente de un marco jurídico que dé certeza y confianza a la sociedad. Esta reingeniería debe sustentarse en una serie de principios generales que tiendan al perfeccionamiento del federalismo de la forma republicana de gobierno, y del sistema presidencial, como puntales de nuestra forma colectiva de ser en lo político y en lo jurídico.

2. El proceso de transición democrática

La transición democrática, como señalé en un capítulo previo, ha sido resultado de la suma paulatina de factores que sirvieron al propósito de evitar rompimientos o cambios abruptos y dar lugar, en cambio, a una consistente transformación social, económica y, obviamente, política, seguida de la electoral y del sistema de partidos, la cual se ha expresado en una plausible realización de elecciones libres, que de manera gradual fueron empujando nuestra transición hacia un régimen más democrático, caracterizado por la pluralidad ideológica y partidaria, al punto que la contienda por el poder se realiza hoy de manera transparente, abierta y sobre bases de equidad entre los contendientes, y donde la participación social es nota imprescindible.[2]

[2] Y lo que resulta aún más importante, esa equidad entre los contendientes también es una equidad de géneros, pues se han armonizado las leyes electorales y la Constitución federal así como las estatales,

Dicha transición inició al revertir la concentración del poder que había servido al propósito de impulsar el desarrollo nacional; y ese proceso se encuentra hoy ante la exigencia de cambios constitucionales y consolidación de los ya efectuados, que den respuesta a los desafíos que implican, más democracia dentro y una respuesta eficaz a los retos del mundo global.

En nuestro país, la intervención de las fuerzas sociales ha venido cobrando cada vez mayor relevancia en el ámbito de la democracia formal -antes reservado casi de forma exclusiva a las fuerzas políticas-, lo que ha dado lugar a mejores condiciones para que el Estado pueda cumplir su función social y garantizar, en esta medida, que se consolide como democrático y se aleje de formas autoritarias.[3] En efecto, "al perseguir fines sociales, la participación política adquiere una nueva dimensión y la democracia pasa, de ser un conjunto de reglas del juego, a ser un rumbo para llegar a la justicia por la vía de la libertad".[4] En el curso de su evolución democrática, México ha ido consolidando su composición plural, lo que ha obligado a las distintas fuerzas políticas a impulsar nuevas vías para dialogar y construir acuerdos, donde la opción entre la cooperación política o el bloqueo partidario dogmático, no puede ser más una disyuntiva. Me parece que existe una percepción generalizada de que los desacuerdos entre los partidos políticos tienen costosas consecuencias e inhiben las propuestas, fomentan la desafección social hacia el sistema político y ponen en entredicho la viabilidad de las instituciones, y que esto podría conducir, en un caso extremo, a graves desavenencias sociales.

Los efectos colaterales de la pugna por el poder y en el poder entre fuerzas políticas antagónicas, pueden debilitar los mecanismos que sirven al propósito de que los individuos y los grupos sigan las reglas, desgastar de manera innecesaria a las instituciones, reducir la atención social por los asuntos de interés general y, en consecuencia, conducir a una pérdida de rumbo en el cumplimiento del objetivo imprescindible: preservar a la sociedad y su sistema de instituciones, que es sostén del ejercicio del poder público. "Con las instituciones, todo, incluso su cambio; contra ellas, nada, [porque] coincidiendo en lo fundamental, podemos discutir y hasta cuestionar todo lo demás y darle distintas opciones a quien tiene que decidir: el pueblo".[5]

En el curso de nuestra transición, logramos democratizar nuestras instituciones, los procesos políticos y electorales, así como las relaciones entre fuerzas políticas diversas, haciendo más horizontal el ejercicio del poder; no obstante, debemos consolidar los avances, y para ello es fundamental que los actores sociales y políticos se aperciban del apremio de poner al día las instancias y las reglas que nos hemos dado, y que estos últimos comprendan que su desempeño es lo que permitirá a la comunidad apreciar el valor tangible de la democracia.

a) *Redistribución del poder: signo de los tiempos*

Los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI constituyeron, para México, no sólo una época de cambio, sino un cambio de época. Como

---

para que la participación de la mujer sea en un plano de total igualdad en la candidatura a los cargos de elección popular (50% de candidaturas para hombres y 50% de candidaturas para mujeres, como parte de las reformas transformadoras que se acordaron en 2012.

[3] Reyes Heroles, Jesús, "Avanzamos en la democracia, perfeccionándola, o retrocedemos", discurso pronunciado el 5 de febrero de 1978, *Obras completas*, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, 1996, tomo III, pp. 222-223, paráfrasis.

[4] *Íbidem*.

[5] *Ídem*, "Hagamos política en todas partes", discurso pronunciado el 21 de febrero de 1972, p. 259.

Vicente Fox celebrando su triunfo tras las elecciones del 2 de julio de 2000. Lo acompañan Santiago Creel, Luis Felipe Bravo Mena, Margarita Zavala y José Luis Luege Tamargo.

consecuencia de la evolución de pensamiento y de actitud de la sociedad, ahora más participativa y plural, ocurrieron diversas transformaciones que permearon la vida pública y que incidieron en la vigorización de la democracia, como principio compartido por la mayoría de los países de occidente e impulsado por el sistema de naciones unidas.

El tránsito de un régimen político que había concentrado el poder en la figura presidencial, tanto en su relación con los demás ámbitos de gobierno, como en la que guarda con los otros poderes, hacia otro identificado por una "devolución" de facultades, jurídicas y fácticas, del centro a la periferia, y del Poder Ejecutivo hacia sus iguales, dio lugar a un proceso de redistribución llana del poder que se ha convertido en un signo de esta época. La reivindicación de los gobiernos locales frente al federal, y el mayor protagonismo de los poderes, en especial del Legislativo frente al Ejecutivo, era –y lo sigue siendo– una necesidad imperiosa, que es menester encauzar por la ruta adecuada, pues el objetivo no es debilitar a la institución presidencial, sino establecer los mecanismos idóneos para que cada uno desempeñe de manera adecuada sus funciones, de manera tal que la sociedad sea atendida como se merece.

Se requiere un rediseño político y normativo para hacer más democrática la práctica política y más eficaz la función pública; que comprenda a los tres poderes, a los organismos constitucionales autónomos, y, por supuesto, a los tres órdenes de gobierno; que dé cabida a los nuevos paradigmas que identifican a las sociedades democráticas modernas. Un planteamiento cuyo eje transversal esté determinado por el principio pro persona y que el respeto a los derechos humanos sea condición de la actuación del poder público; que establezca mecanismos certeros de control del mismo, que involucre tam-

bién la participación activa de los ciudadanos; y que dé lugar a un ejercicio equilibrado de las funciones de cada poder del Estado. Estos cambios deben solidificar esa tendencia redistribuidora del poder y de la responsabilidad. Estamos frente al urgente imperativo de generar un cambio cultural en materia política; esto es, una transformación de la forma de pensar que desemboque en una nueva y distinta manera de actuar.

b) *Gobernabilidad democrática*

Si entendemos por reforma política el conjunto de normas jurídicas que sirven para modificar, reordenar y dinamizar el equilibrio existente entre los poderes públicos, podemos coincidir en que las disposiciones constitucionales y legales en materia político-electoral y de diseño institucional, deben servir para fortalecer el diálogo republicano, los equilibrios entre las instancias que integran el poder público y el adecuado funcionamiento de las instituciones. Nuestra Constitución, parafraseando a Jesús Reyes Heroles,[6] no es un texto seco ni cristalizado; se trata de un texto vivo que se sustenta en las relaciones sociales de la Nación, y por tanto, es modificable a la luz de realidades distintas y de la ampliación de las ideas, y eso es lo que ha permitido que opere como instrumento transformador de la realidad, como lo acredita la evolución del estado de derecho decimonónico, al actual estado social y democrático de derecho característico de nuestro país.

La democracia se expresa en todos aquellos mecanismos con los cuales los ciudadanos pueden manifestar sus opiniones, contribuir a la integración de los poderes públicos, e impulsar las soluciones a sus necesidades y aspiraciones, lo que precisamente da lugar a la gobernabilidad democrática.

En efecto, para que la gobernabilidad sea democrática, se requiere que el régimen "tenga bien aceitados los mecanismos para propiciar acuerdos y lograr generar consensos",[7] pues lo opuesto traería como resultado una democracia ingobernable. La democracia como tal, no es suficiente para garantizar gobiernos eficaces; si no está anclada en instituciones sólidas, en reglas claras y justas, en el sano equilibrio entre los poderes y conducida por actores políticos de arraigadas convicciones democráticas, se corre el riesgo de la ingobernabilidad, aun cuando los gobernantes hubieren sido electos bajo métodos jurídica y políticamente incuestionables.

De acuerdo con la certera conceptualización de Kelsen,[8] democracia implica construir acuerdos, no imponer voluntades, por tanto, la gobernabilidad en una democracia debe concentrarse en desarrollar los mecanismos que propicien los arreglos, los cuales pueden ser vistos desde dos perspectivas: el diseño institucional y la cultura política, siendo el primero indispensable para proveer a la construcción y consolidación de la segunda, propiciando una tendencia hacia el compromiso mediante la renovación del marco institucional en el que existan cauces y estímulos para lograr la cooperación entre las diversas fuerzas políticas,[9] y no la imposición de la regla de la mayoría. Nuestra cultura política, no debe olvidarse, se sustenta en una forma de Estado federal, y de gobierno republicano, con un sistema presidencial que se arraigó desde que nuestro país se constituyó como nación indepen-

[6] *Ídem.*

[7] Córdova Vianello Lorenzo, "Las relaciones Ejecutivo- Legislativo y la Gobernabilidad Democrática", en *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica,* Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (Coords.), México, UNAM, IDEA, AECID, Instituto Iberoamericano para el Desarrollo del Derecho Constitucional, 2009, p. 351.

[8] Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado, cit. pos.* Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 352.

[9] *Ibidem*, pp. 354-356, paráfrasis.

Luis Donaldo Colosio a su llegada a la explanada del monumento a la Revolución, en el marco de su campaña presidencial y del LXV aniversario del PRI. Fotografía de Rodolfo Alamilla, 6 de marzo de 1994, Ciudad de México.

diente,[10] y que en su devenir histórico impuso al Presidente de la República como la figura fuerte del sistema, aunque sujeto a los controles constitucionales, propios del principio de división de funciones, a cargo del Congreso, figura vital del sistema y, además, de integración colegiada, para moderar su desempeño y evitar el autoritarismo. De primera intención parecería que el sistema parlamentario reviste mayores ventajas que el presidencial, pero lo cierto es que, el que mejor le va a un país, es aquél que responde a su propia cultura política, su identidad histórica, su idiosincrasia, su sistema electoral y de partidos; es decir, a su propia manera de ser democrática, pues ninguno de los dos sistemas ha probado ser eficaz *per se*.[11]

El rediseño que exige la actual situación, debe entrañar el replanteamiento del poder mismo y del modo de ejercerlo, seguramente ahondando en aspectos como el social, el federalismo, el equilibrio entre los poderes y los procesos políticos, entre otros. Una reforma del poder, como la planteó Luis Donaldo Colosio, "para que exista una nueva relación entre el ciudadano y el Estado […] para democratizarlo y para acabar con cualquier vestigio de autoritarismo",[12] donde los poderes, los organismos constitucionales autóno-

[10] Véase el capítulo II, en los temas del siglo XIX y XX, en particular a partir del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 1824 hasta la Constitución de 1917. Un sistema presidencial cuyo origen resultó muy difícil, enfrentando en dos ocasiones un modelo monárquico (Imperio de Iturbide y el Segundo Imperio, de Maximiliano de Habsburgo).

[11] Mainwaring, Scott, y Matthew S. Shugart, "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)"; Víctor Alarcón Olguín y Charles D. Kenney (trads.), *Foro internacional*, v. 33, no. 4 (134), octubre-diciembre 1993, p. 653-683, pp. 658 y *ss*. En *http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RDSPGU8E6781IQER1E23HSFU46A344.pdf*, [consultado 24/7/2012].

[12] Discurso de Luis Donaldo Colosio, pronunciado el 6 de marzo de 1994, durante el acto conmemorativo del LXV Aniversario del PRI, en el Monumento a la Revolución. En *500 años de México en*

mos, los órganos colegiados de regulación en distintas materias, y todas las instituciones que de ellos derivan y forman parte, cumplan con su función social, sujetos a los estrictos límites constitucionales y a los principios de defensa y promoción de los derechos humanos.

En la reformulación de estos mecanismos e instituciones, deben considerarse instrumentos que permitan la participación ciudadana, pues sociedad y gobierno requieren que se impulse la cooperación y la sinergia de fuerzas, de forma tal que la polarización extrema no tenga cabida. En este sentido, será necesario rehacer buena parte del marco normativo que regula nuestro sistema institucional; entre otros, los instrumentos para que gobernantes y representantes populares rindan cuentas, y los mecanismos con base en los cuales se concretan las relaciones entre los poderes del Estado y las instituciones en particular.

Las decisiones del Legislativo deben proveer a los ciudadanos de razones suficientes para admitirlas, observarlas y defenderlas; al Ejecutivo, de las herramientas necesarias para concretarlas; y al Judicial, de las normas para velar de manera eficaz por el apego de todos los actos de autoridad a la Constitución y, en casos eventuales, para sancionar actos concretos de inobservancia, además de proveer de los argumentos y criterios jurídicos al primero –en la brega cotidiana de la función jurisdiccional– para que, en el ejercicio de su función legislativa, sea capaz de elaborar las normas y los mecanismos necesarios para una adecuada impartición de justicia.

Todas éstas son algunas de las razones que sustentan la necesidad impostergable del fortalecimiento del Legislativo, donde el debate no se enfoque de manera exclusiva en el punto de definir cuál de los poderes debe tener más o menos atribuciones, sino en los mecanismos para que interactúen y sean capaces de alcanzar la eficacia en el servicio público, en un ambiente de gobernabilidad democrática.

En esta nueva etapa de nuestra historia, el Poder Legislativo debe ocupar un espacio central, como expresión grupal y diversa; ser el legítimo mandatario de la representación nacional y el responsable de discutir los grandes temas de la República, así como de diseñar las mejores soluciones, tanto normativas como institucionales, siempre en coordinación con los demás actores políticos, en especial con el Ejecutivo, cuya propia fortaleza debe servir al propósito de encauzar de manera eficaz y certera la acción del Estado. Es por ello que siendo el Congreso el espacio donde se encuentran representadas las distintas visiones acerca del país y su futuro, los ciudadanos deberían tener en esa instancia gubernamental el espacio más adecuado para conseguir los objetivos comunes que corresponderá, en buena medida al titular del Ejecutivo poner en marcha, considerando la lógica de nuestro sistema presidencial.

c) *Los modelos mayoritario y consensual de democracia*

Al estudiar la manera de gobernar y de lograr acuerdos en países democráticos, Arendt Liphart[13] definió dos grandes modelos de democracia

1) el de "gobierno de la *mayoría* del pueblo" o Westminster, que es típico de sociedades homogéneas, y en el que las minorías (políticas, raciales, lingüísticas, religiosas, etcétera) están destinadas a permanecer en la oposición y, por tanto, sin representación o con una muy escasa, y excluidas de la toma de decisiones; y

documentos, *http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml*, [consultado 16/7/2012].

[13] Liphart, Arendt, *Modelos de democracia formas de gobierno y resultados en treinta países*, Carme Castellnou (trad.), Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2008, p. 43.

El Sistema de Westminster, que adquiere su nombre del Palacio de Westminster, en Inglaterra, caracterizado por un fuerte bipartidismos en donde las dos fuerzas gobernantes dan cabida a las expresiones sociales, como en el caso del Brexit, donde la ciudadanía, a través de una consulta popular, manifestó su voluntad de sacar a Inglaterra de la Unión Europea, y, aunque la votación no era vinculante con la decisión oficial, se acató la voluntad de la mayoría.

Discusión en torno a BREXIT en la Cámara de Lores, Inglaterra, Marzo de 2017. © UK Parlament.

2) el "modelo consensual", característico de sociedades integradas por grupos heterogéneos, en las que se han adoptado medidas para garantizar que las minorías estén representadas, reconociendo así la pluralidad social y su riqueza.

El modelo consensual favorece los acuerdos y evita las posturas encontradas; tiende a maximizar el arreglo y la aprobación de las propuestas, y no gobernar atado a los estrictos límites legales para sacar adelante determinadas políticas e instrumentos públicos. Con base en él, las decisiones de los órganos del Estado se traducen en leyes, instituciones y políticas públicas que atienden, en la medida de lo posible, las diferentes posturas ideológicas, y en las que las cesiones de unos se convierten en beneficios de otros y viceversa, y se traducen en logros comunes, lo que implica que los gobernados pueden ver reflejadas sus expectativas en dichos instrumentos.

De acuerdo con este autor, los elementos necesarios para un modelo consensual de democracia son: 1) composición partidista plural del gabinete del Ejecutivo; 2) equilibrio entre poderes; 3) existencia de un sistema multipartidista; 4) representación proporcional en los órganos colegiados de toma de decisiones; 5) corporatismo de los grupos de interés; 6) gobierno federal y descentralizado; 7) bicamarismo fuerte; 8) rigidez constitucional; 9) revisión judicial de la constitucionalidad; y 10) independencia del banco central. Liphart llega a la conclusión de que el modelo ideal de democracia es el consensual, y que no solo los países que han llevado a cabo procesos de transición democrática deberían asumir ese modelo pues, según la información empírica que reunió en su estudio de 36 democracias, los beneficios sociales de las políticas públicas son superiores en una democracia consensual. No le falta razón a Arthur Lewis, para quien "todos los que están afectados por

Dentro de la consolidación del sistema democrático, los sistemas políticos necesitas la pluralidad de partidos que sean representativos de la ciudadanía, pero no sólo los partidos pueden postular candidatos, también los ciudadanos deben tener la oportunidad de votar por personas ajenas a estas fuerzas políticos con las que se sientan identificadas, de ahí la importancia de las Candidaturas Independientes.

Pedro Kumamoto durante su campaña como aspirante a candidato independiente para una diputación en la Cámara de Diputados del Estado de Jalisco. Fotografía de Rafael del Rio, 8 de junio de 2015, Jalisco. Archivo Proceso/Procesofoto.

una decisión, deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos [y que] prevalezca la voluntad de la mayoría".[14] Sin embargo, me parece que la participación de las minorías no debe limitarse a la mera expresión de sus opiniones, sino a la construcción de la decisión misma, pues de otra manera se estaría limitando el contenido que en la actualidad se ha dado al concepto de democracia. La idea es que las decisiones políticas se tomen considerando los diferentes puntos de vista y que no sea de manera exclusiva una mayoría matemática la que decida. Las propuestas para tomar decisiones no deben versar de manera estricta sobre aprobar o no un proyecto, sino que en ellas deben expresarse las soluciones más viables y considerar las necesidades de toda la población.

A la luz de los elementos que Liphart propone como definitorios del modelo consensual de democracia, puede afirmarse que, en el caso mexicano, esta modalidad fue construyéndose de manera paulatina y, si bien con algunas variantes, aún continúa en proceso de consolidación. Nuestro sistema político ha dado como resultado la existencia de tres o cuatro partidos

[14] *Cit. pos.* Liphart, Arendt, *op. cit.*, p. 46.

fuertes que comparten las preferencias electorales mayoritarias, y de algunos partidos menos votados que, básicamente, participan del reparto de asientos de representación proporcional, si bien tienen alguna presencia en ciertas regiones.

3. Los retos del Poder Legislativo

En tanto que el poder público es uno, su división convencional es para su ejercicio;[15] y si el poder es uno, lo natural es que las funciones que desarrolla cada "poder" sean complementarias, no contrarias. Partiendo de esta premisa, el diálogo republicano, entendido como la comunicación permanente, en el marco de la ley, respetuoso entre pares, civilizado, en el que se acredite capacidad para plantear y disposición para escuchar, genuina actitud colaborativa, en aras de satisfacer las expectativas ciudadanas y lograr los fines del Estado, es un paso más en la evolución del ejercicio del poder y en la consolidación del régimen democrático.

En la teoría constitucional moderna se reconoce la necesidad de que existan controles que limiten y vigilen el ejercicio del poder público, como parte esencial del proceso de toma de decisiones, el cual consta de tres etapas consecuentes: obtención, ejercicio y control del mismo. Si bien el tema específico de las funciones de fiscalización y control lo abordaré en un apartado posterior, me propongo analizar antes un punto que me parece fundamental, en el contexto de lo que ahora puede considerarse como una menos rígida concepción sobre la teoría de la división de poderes. Me refiero a la cual reconoce que si bien es cierto que deben existir controles interorgánicos entre los poderes de un Estado, considero que también deben desarrollarse canales y mecanismos que favorezcan un intercambio permanente entre ellos, con el fin de hacer más ágil y eficiente su desempeño. Se trata de impulsar un esquema que fortalezca el equilibrio entre poderes y, lo más importante, que le reporte buenos resultados a la ciudadanía.

En mi opinión, una de las formas más eficaces para desarrollar dichos mecanismos es mantener una relación fluida que haga posible el intercambio constante de información, de opiniones y de propuestas acerca de los asuntos que afectan a la sociedad, y que demandan la atención de quienes son responsables de resolverlos, o bien de vigilar que se resuelvan. Sin ser una función de control en sí misma, sus efectos lo serían, pues si bien el Legislativo y el Ejecutivo son capaces de establecer un canal abierto de trato institucional, bajo ciertas reglas, muchos de los resultados que se busca conseguir mediante el ejercicio de las funciones de fiscalización y control *ex post*, podrían obtenerse si se desarrollan *ex ante*.

Un primer acercamiento consiste en replantear los mecanismos e instrumentos que requiere el Legislativo en sus relaciones e interacción con los otros poderes, con los organismos internacionales y con la sociedad.

a) *Su relación con el Ejecutivo*

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo constituyen uno de los puntos más sensibles del desafío de la gobernabilidad democrática que, en un sistema como el nuestro, depende de la generación de compromisos y de un constante acuerdo entre las partes. Son estos dos poderes, por su origen

[15] El artículo 49 de nuestra Carta Magna señala: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". En *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, [consultado 24/1/2018].

democrático y la versatilidad de los asuntos a su cargo, los que se encuentran en permanente tensión –que no significa de forma necesaria un desencuentro–, lo que obliga a contar con un siempre depurado marco jurídico, para hacer de ese vínculo, uno flexible, práctico y eficaz para la toma de decisiones oportuna y fructífera.

La existencia de vías adecuadas para el establecimiento de un efectivo diálogo republicano entre los poderes, además de favorecer las relaciones entre éstos, es indudable que traería consigo la ampliación de los espacios de comunicación, propios de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, y entre los grupos emergentes de la sociedad que buscan que sus demandas sean escuchadas por sus representantes.

Una eventual facultad del Legislativo para conseguir que el Presidente de la República acuda al Congreso –bajo determinadas circunstancias, a efecto de discutir y tomar acuerdos sobre temas relevantes de la agenda nacional que atañan a ambos poderes– demostraría la eficacia del poder y de la política, pues se estaría ante la posibilidad de tomar decisiones preventivas o correctivas respecto de los asuntos de fondo o de ocasión, haciendo más expedito y diáfano el intercambio entre los poderes, los cuales comparten la responsabilidad relativa al diseño y ejecución de las políticas públicas, las que al final no persiguen otra cosa que encontrar soluciones efectivas a problemas reales de la sociedad a la que se representa y se gobierna.

No se trata, en modo alguno, de tener al Ejecutivo uncido a la agenda política del Legislativo, o de forzarlo a acudir a responder preguntas a capricho de legisladores o grupos parlamentarios. Se trata de establecer, como ya dije, canales por los que se deslice una comunicación permanente e informada; un diálogo entre dos poderes, cuyas responsabilidades se encuentran imbricadas de manera inevitable. Un intercambio de esta naturaleza no sólo favorecería la toma de decisiones y fortalecería el ejercicio de las funciones de control y de fiscalización del ejercicio del poder público, sino que ayudaría a establecer dispositivos de anticipación e inclusive de toma de decisiones coyunturales en el momento justo y de manera consensuada. Se trata de establecer todos aquellos mecanismos que abonen a un mejor y más eficiente ejercicio de las funciones que corresponden a cada uno de los poderes públicos y, por ende, a la prestación de un mejor servicio a la sociedad.

Algunos organismos internacionales, como la Confederación Parlamentaria de las Américas (Copa),[16] se han pronunciado en el sentido de que debe instaurarse una coordinación adecuada entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual puede lograrse mediante la creación de organismos o comités especiales de coordinación, según se desprende del documento "Contribución parlamentaria a la democracia: criterios para los parlamentos de las Américas".[17] En él se propone el establecimiento de un procedimiento riguroso y sistemático para enmarcar la formulación de preguntas, en forma escrita u oral, por parte de los parlamentarios, además de una supervisión de los ministerios, de las empresas públicas y de las agencias relacionadas con el sector de defensa y de seguridad nacional.[18]

Un efectivo sistema de frenos y contrapesos, traería como consecuencia una mayor funcionalidad en el proceso del poder público y, por ende, mayor

[16] *Vid. infra* inciso h) "Su relación con otros parlamentos y con organizaciones Internacionales: la diplomacia parlamentaria".

[17] XI Asamblea General de la Copa, X Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, Ciudad de Quebec, Canadá, del 6 al 9 de septiembre de 2011, Comisión de Democracia y Paz, *Contribución Parlamentaria a la Democracia: Criterios para los Parlamentos de las Américas, http://www.copa.qc.ca/esp/asamblea/2011/documents/DOC-CDP-criteres-e-VF.pdf*, [consultado 15/8/2012].

[18] *Ídem.*

La constante búsqueda de una buena relación entre el Ejecutivo y Legislativo ha llevado a la planeación para la creación de mecanismos que favorezcan su comunicación, pero esta preocupación no es sólo de México, diversos países, organizaciones y asociaciones han manifestado su interés por este tema, organizando foros internaciones, como el realizado por la Asamblea General Parlamentaria de las Américas.

Aspecto de la XI Asamblea General de la Confederación Parlamentaria de las Américas realizada en la ciudad de Quebec. Fotografía de Franois Nadeau, septiembre de 2011, Quebec, Canadá. Cortesía Colección Asamblea Nacional de Quebec.

legitimidad y aceptación de los gobernados respecto de los gobernantes. Si bien no puede ser medible bajo parámetros cuantitativos, la magnitud de los beneficios que traería consigo el respeto al límite competencial de cada poder, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros, sí puede serlo en términos de funcionalidad y eficiencia en la prestación del servicio de gobierno, es decir, en el cumplimiento de las funciones que corresponden a cada poder, y eso puede ser una razón de peso suficiente como para, por lo menos, impulsar el debate en la materia. Los artículos 69 y 93 de nuestra Constitución ameritan, pues, una revisión concienzuda y, en algún futuro próximo, una reforma que induzca nuevas formas de diálogo para el ejercicio ponderado y fructífero del poder público.

b) *El informe anual del Ejecutivo*

Para impulsar el fortalecimiento del Poder Legislativo, en este rediseño es necesario revisar los mecanismos de control que éste tiene a su cargo, sin demérito de otros que tienen como objetivo incentivar el diálogo republicano. Es el caso del informe del Ejecutivo y su glosa, que "es sólo una de las importantes tareas que exigen una respuesta normativa de nuestros representantes".[19] Han quedado atrás los tiempos en que la ceremonia formal en la cual el Ejecutivo acudía ante la representación nacional a presentar su informe al Legislativo, y durante la cual dirigía un mensaje a la Nación sobre el estado que guardaba la administración pública, servía como escenario para

[19] Mora-Donatto, Cecilia, "La reforma al formato del informe presidencial ¿parálisis o autismo legislativo?", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, t. XI *Justicia, federalismo y derecho constitucional*, 2008, p. 645.

En diferentes países el presidente debe exponer ante el congreso de su país su proceder, como en el caso de Argentina, en que cada mes su mandatario debe presentarse ante el Congreso de la Nación, donde es confrontado por el legislativo. Estas medidas no sólo favorecen al dialogo entre ambos poderes, sino que también funciona dentro de un sistema de pesos y contrapesos que limita al titular del Ejecutivo.

Mauricio Macri, presidente de Argentina, durante la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nacional de Argentina. 1 de marzo de 2018, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Secretaría de Gobernación, Argentina.

ensalzar al Presidente,[20] como atrás fue quedando también la utilización de la misma ceremonia como foro público de los grupos políticos antagónicos a este último para el desahogo de agravios, justificados o no, y la expresión de vituperio y rechazo al Ejecutivo.

Este tema representó, durante algunos años, motivo para el diferendo entre los distintos grupos políticos, que derivó, mediante las reformas respectivas, en la eliminación definitiva de dicha ceremonia. Sin embargo, siendo el informe presidencial una de las mejores ocasiones para propiciar un intercambio de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, terminó por desaprovecharse la instancia y ser absolutamente insuficiente. El informe presidencial debe ser una de las mejores ocasiones para propiciar un intercambio directo de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; sin embargo, la regulación que sobre el mismo establece el reformado artículo 69 constitucional lo convirtió en una oportunidad perdida. Tiene razón Cecilia Mora-Donatto al afirmar que "el reto, ahora, es generar el consenso necesario para determinar cómo debemos rediseñar el informe presidencial y su glosa y convertirlos, de una vez y para siempre, en instrumentos que contribuyan a que el Congreso sea un eficaz órgano controlador".[21] Hoy, las fuerzas políticas con representación en el Congreso han empezado a identificar espacios más idóneos para el diálogo y la negociación, y a entender

[20] El "Día del Presidente", llegó a llamarse al día en que el titular del Ejecutivo, en un acto formalmente republicano, comparecía ante el Legislativo a presentar su informe anual. Véase al respecto este tema en el capítulo II.

[21] Mora-Donatto, *op. cit.*, p. 645.

que el poder del que forman parte puede actuar, sin lugar a dudas, como ese "comité de agravios de la nación y un Congreso de opiniones",[22] en un ambiente más civilizado y edificante.

Se requiere entonces elaborar nuevas bases para un diálogo fructífero entre el Ejecutivo y el Legislativo, no para entrar en una polémica estéril, ni mucho menos para exponer al Presidente de la República, como representante de la Nación, a algún tipo de vejación pública. No, el control parlamentario debe cuestionar las actividades ordinarias de la administración pública, sobre todo aquéllas que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos; en muchas ocasiones, el uso inadecuado de fondos públicos pudo haberse evitado, si hubiera existido algún control que permitiera revisar las políticas de adjudicación de contratos y el destino de los recursos.

El problema no es ya el formato o las formalidades que deben o no observarse, sin dejar de ser importantes, para que el Ejecutivo cumpla con su obligación constitucional de informar a la Nación, por conducto del Legislativo, sobre el estado que guarda la administración pública, sino los objetivos que pretenden lograrse con ello, que no son ni deben ser otros, que los de seguir fortaleciendo el esquema de libertades y derechos de los gobernados; de cumplir con las expectativas ciudadanas, su viabilidad y funcionalidad en el proceso del poder político. Para ello, es importante traer a la discusión la posible comparecencia del Ejecutivo ante la representación nacional para presentar su informe sobre el estado que guarda la administración pública y, lo más importante, para formular compromisos recíprocos en la atención de los asuntos sobre los que debe existir atención legislativa y presupuestal.

En América Latina existen muchos ejemplos de este tipo de diálogo. Por ejemplo, el artículo 101 de la Constitución argentina establece que el jefe de gabinete debe comparecer cada mes ante el Congreso para informar de la marcha del gobierno, pudiendo ser interpelado e inclusive ser sujeto de una moción de censura, lo que de manera eventual puede acarrear su destitución. Los ministros, por su parte, según lo dispuesto por el artículo 104, deben presentar al Congreso, una vez que éste abra sus sesiones, una memoria detallada del estado de la Nación, en todo lo tocante a sus respectivos ramos, y el artículo 71 faculta a cada una de las cámaras para hacerlos comparecer para recibir las explicaciones e informes que considere convenientes.

En su artículo 135, la Constitución colombiana establece que cada una de las cámaras puede solicitar al gobierno los informes que necesite, salvo en lo relativo a "instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado"; reservar sesiones a la realización de preguntas orales que realicen los legisladores a los ministros y a las respuestas de éstos; y citarlos, e inclusive requerirlos, para que comparezcan a las sesiones, y en caso de que no acudan, sin causa aceptada por la cámara de que se trate, ésta podrá proponer moción de censura. En la sesión donde se lleve a cabo la comparecencia de algún ministro, ésta deberá encabezar el orden del día; los ministros deben ser oídos en esa sesión, si bien el debate puede continuar en sesiones posteriores, por acuerdo de la cámara respectiva, y no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

La Constitución de Costa Rica, en su artículo 140, previene que el presidente y los ministros tienen la obligación de rendir los informes que la Asamblea Legislativa les soliciten, y estos últimos, por disposición del artículo 145, deben acudir a las sesiones cuando ésta así lo disponga. En cuanto a

[22] Stuart Mill, John, *cit. pos.* Valencia Escamilla, Laura, *La representación parlamentaria, Un recorrido histórico por la teoría política*, México, Cámara de Diputados de la LX Legislatura-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 82.

la obligación del presidente de informar cada año de sus funciones, según el artículo 139, ésta incluye además la de "proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación". El artículo 121 faculta a la Asamblea Legislativa a formular interpelaciones a los ministros e inclusive censurarlos cuando, a su juicio, "fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos".

El artículo 183 de la Constitución de Guatemala establece la obligación del presidente de informar anualmente al Congreso sobre la situación general del país, y el 166 prevé la obligación a cargo de los ministros de presentarse al Congreso, para contestar las interpelaciones que los diputados les formulen, con excepción de las que se relacionen con asuntos diplomáticos u "operaciones pendientes", y ninguna autoridad, incluido el Congreso mismo, pueden limitar este derecho, calificar las preguntas o restringirlas. El artículo 167 señala que el ministro interpelado no podrá ausentarse del país ni excusarse de responder, y si se emite un voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por la mayoría absoluta del total de diputados, éste deberá presentar de inmediato su dimisión. Cuando se solicite su presencia, según el artículo 168, los ministros están obligados a asistir a las sesiones del Congreso o a las comisiones, y participar con voz en toda discusión relacionada con su cartera ministerial, además de prever la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de acudir e informar al Congreso, cuando éste o sus comisiones lo consideren necesario.

La Constitución peruana estipula, en su artículo 118, la posibilidad de que el titular del Ejecutivo dirija mensajes al Congreso "en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito" cada año, debiendo contener "la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que […] juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso". El presidente del Consejo de Ministros -equivalente al gabinete-, o al menos uno de los ministros, según el artículo 129, deben concurrir de forma periódica a las sesiones plenarias del Congreso "para la estación de preguntas", y según el artículo 130, el presidente del Consejo debe acudir ante el Congreso, acompañado de los integrantes del primero, dentro de los 30 días de haber asumido su cargo, "para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión". Por disposición del artículo 131, los ministros deben concurrir cuando el Congreso los llame para interpelarlos.

Con base en estos ejemplos, resultaría útil para nuestra democracia realizar el análisis, y quizá la adopción, de algunas medidas de control parlamentario relacionadas con la obligación para el titular del Ejecutivo de informar sobre el estado de los asuntos del gobierno, de forma tal que, al presentar su informe por escrito al Congreso, acuda en persona al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna, y en esa ceremonia se dé un intercambio entre el primero y los integrantes del segundo. Cada grupo parlamentario estaría en posibilidad de expresar su opinión, con derecho del presidente a una réplica. Éste también podría asistir a las sesiones del pleno de cualquiera de las dos cámaras, e intervenir en tribuna para exponer sus proyectos de ley, facultad que podría delegar en los secretarios de despacho. Por su parte, los secretarios de despacho podrían rendir informes periódicos de labores por año, y asistir a cada una de las cámaras, en caso de ser citados, para dar explicaciones sobre su gestión. Es importante que los grupos parlamentarios tengan el derecho de realizar preguntas por escrito a los secretarios de despacho, quienes tendrían que responderlas en un plazo perentorio, prorrogable por acuerdo de quien preside la cámara respectiva.

La planeación de cada gobierno ha sido fundamental para el gobierno mexicano desde el sexenio de Lázaro Cárdenas. La importancia de tener un plan de trabajo que englobe las metas y formas de lograrlo ha dado lugar a que del Plan Sexenal se llegue al Plan Nacional de Desarrollo, en donde el mismo congreso y la ciudadanía, a través de sus representantes, participa y está enterada de los caminos que tomará el gobierno federal durante su gestión.

El presidente Enrique Peña Nieto en la presentación durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en Palacio Nacional. 20 de mayo de 2013, Ciudad de México. Presidencia de la República.

c) *Intervención del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo*

La figura de plan sexenal, aprobada por la asamblea general del PNR, en diciembre de 1933,[23] fue utilizada como herramienta para la planeación gubernamental hasta 1983, cuando, mediante reforma al artículo 26 de nuestra Carta Magna, se estableció como obligación del Estado la de organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, cuyo resultado sería el Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que quedarían sujetos los programas de la administración pública federal. En su elaboración se contaría con la participación de la sociedad y la opinión del Legislativo. En la actualidad la ley en la materia previene que el Congreso puede formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo.

Como se aprecia, la participación del Congreso en materia de planeación para el desarrollo es prácticamente testimonial, pues las opiniones y observaciones que de forma eventual llegare a emitir, no tienen carácter vinculante, además de que la única obligación que tiene el Ejecutivo respecto de aquél es la de remitirle, en el mes de marzo, un informe de las acciones y los resultados del Plan y los programas, sin importar si los resultados son positivos o negativos, si atendió o no las observaciones del Congreso o si los resultados no son los esperados. Es un hecho que el Ejecutivo no está obligado a informar de las acciones o de los correctivos que procederán.

[23] El Plan Sexenal fue la plataforma electoral utilizada por el candidato Lázaro Cárdenas del Río, candidato del PNR, para las elecciones de 1934, cuyo periodo presidencial se amplió, por reforma constitucional del 24 de enero de 1928, de cuatro a seis años. Una reforma al mismo artículo, el 29 de abril de 1933, estableció que "El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." En *http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/CPEUM-083.pdf*, [consultado 25/1/2018].

Siendo el Legislativo el asiento de la representación nacional, su participación en el proceso de planeación del desarrollo debe ir más allá de meras opiniones y observaciones. Su intervención durante el proceso debe incidir, inclusive, en el acto de elaboración y aprobación del PND, en tanto instrumento de política pública para la definición de metas y objetivos de corto, mediano y largo plazos. Lo anterior hace sentido con base en los efectos del acto jurídico, y el PND no debería producir ninguna afectación en la sociedad, puesto que ésta no ha manifestado su voluntad a través de sus representantes en el Congreso.

Por ello, la participación del Congreso en la elaboración y aprobación del PND debe atender, al menos, tres propósitos fundamentales:

1) Que el pueblo, a través de sus representantes, acepte y valide la propuesta del Ejecutivo, ya que, de lo contrario, éste carecería de legitimidad para ejecutar actos que eventualmente afectarían al primero;
2) Que como requisito para la aprobación, el Ejecutivo presente un proyecto de desarrollo de largo plazo, en el que se establezcan metas y prioridades en los programas sexenales, enfocados a objetivos concretos; y
3) Que se dé continuidad a las políticas y programas exitosos de las administraciones anteriores y que sea la representación nacional la que decida qué programas deben preservarse y bajo qué directrices y metas, quedando al Ejecutivo la facultad de hacer propuestas para mejorar los resultados y optimizar los recursos que en ellos se inviertan.

d) *Ratificación de los integrantes del gabinete y moción de censura*

El origen de la atribución del Senado mexicano para ratificar algunas designaciones que hace el Ejecutivo, forma parte de nuestra historiografía constitucional. Dicha facultad tiene su origen en el nacimiento mismo de los Estados Unidos de América, país cuna del presidencialismo. Alexander Hamilton, uno de sus padres fundadores,

> […] defendió la facultad de ratificación senatorial ante quienes abogaban por una libertad irrestricta de designación por parte del presidente, aduciendo que el riesgo de realizar malos nombramientos no fortalecía al presidente y sí debilitaba a la República. La confianza no era, por tanto, un asunto ajeno a las consideraciones de un sistema presidencial en gestación.[24]

Entendamos a la ratificación como el aval que otorga el Congreso en su conjunto o alguna de sus cámaras, para que determinado ciudadano desempeñe un cargo o comisión públicos, el cual tiene por objeto acreditar que el candidato cumple o no con ciertos requisitos mínimos para el desempeño de determinadas funciones. En este sentido, este acto sirve al propósito de mostrar "a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado",[25] lo que abona a la construcción de acuerdos y al desarrollo del país.

Es característico de los sistemas presidenciales que el nombramiento de los servidores públicos que acompañarán al titular del Ejecutivo dependan sólo de él, pues con ellos habrá de dar concreción a sus políticas y programas de su gobierno; sin embargo, como nota característica de la democracia, es

[24] Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª ed., México, UNAM, El Colegio Nacional, 2008, p. 18.
[25] *Ídem*, p. 43.

importante que aquél involucre a la representación nacional en ese acto republicano, que es el aval que ésta otorga sobre la idoneidad de dichos nombramientos, porque ello fortalecerá las relaciones y la corresponsabilidad entre ambos poderes. De igual forma, puede dar lugar a mejores resultados de la gestión pública y prevenir los problemas que derivan de la falta de comunicación y de las diferencias con las fuerzas políticas de signo diverso al del titular del Ejecutivo. No obstante la importancia de ese aval político, parece recomendable que el Congreso, o alguna de sus cámaras, posea mecanismos legales para vigilar el recto y eficaz desempeño del servidor público ratificado, de modo que se prolongue en el tiempo y se convierta en una especie de "control de confianza".[26]

En la actualidad, el Senado tiene la facultad para ratificar los nombramientos del Fiscal General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados reguladores en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, de acuerdo con lo previsto por el artículo 76, fracción II de la Constitución.[27] Hoy, lejos de cuestionar la facultad del Ejecutivo de nombrar a sus colaboradores más cercanos, ni de debilitar su ámbito de atribuciones en sentido alguno, propongo que el Congreso sea copartícipe de este proceso, y que la facultad senatorial se extienda a los titulares de las

La facultad de otros poderes para ratificar algunos de los funcionarios designados por el Ejecutivo favorece no sólo la cooperación entre ambos poderes, sino poner límites y favorece nombrar a los ciudadanos más aptos para los puestos. En nuestro país, el encargado de esto es el Senado, quien comparte con el Ejecutivo la responsabilidad de estos nombramientos.

Sesión del Senado para la ratificación de cónsules mexicanos en Estados Unidos. 7 de marzo de 2017, Ciudad de México. Archivo PAN.

[26] Mora-Donatto, Cecilia, "Oposición y control parlamentario", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 23, junio-diciembre 2010, pp. 121-151.
[27] El espectro de nombramientos a ratificar por el Senado se amplió merced a la reforma constitucional de julio de 2012, que fue publicada el 9 de agosto de 2012.

empresas productivas del Estado que tienen gran impacto en el desarrollo nacional como Petróleos Mexicanos (Pemex), y la Comisión Federal de Electricidad (CFE); asimismo, de la Comisión Nacional del Agua (CNA), entre otras. Para el caso de un presidente electo, a fin de lograr que el nombramiento de los titulares de los organismos cuya ratificación es facultad del Senado, podría otorgársele la facultad de enviar sus propuestas para desahogar el procedimiento, y que en la fecha de asunción formal de su cargo, se haya completado el trámite.

Por otra parte, a fin de evitar la utilización de este mecanismo con fines políticos, se deberán establecer reglas mínimas que garanticen que: 1) la negativa del Congreso sea la excepción y no la regla; 2) sólo proceda por la notoria falta de idoneidad de la propuesta; 3) la resolución del Congreso esté debidamente motivada; 4) la decisión se tome con base en un *quorum* y votación determinados, y 5) falta de decisión, por dos ocasiones consecutivas, pueda dar lugar a una afirmativa ficta. Otros trámites serán necesarios para el nombramiento de encargados de despacho, en caso de remoción y en tanto se realiza un nuevo procedimiento. Por último, el Presidente debe conservar su facultad para remover de manera libre a sus colaboradores, pues lo que se busca es fortalecer las instituciones y no limitar al Ejecutivo.

Sobre este planteamiento se han pronunciado diversas organizaciones parlamentarias internacionales, como la Copa, de acuerdo con éstos el Congreso debe tener la posibilidad de aprobar las designaciones de cargos de alta responsabilidad en el poder Ejecutivo, a través de una investigación profunda que determine las aptitudes de la persona implicada.[28]

En cuanto a la moción de censura a los integrantes del gabinete del Ejecutivo, si bien es típica de los sistemas parlamentarios, nada impide que pueda implementarse, con algunas variantes, en un sistema presidencial como el nuestro, en tanto mecanismo de control en el contexto del principio de frenos y contrapesos. Nada alteraría la definición de "presidencial" de nuestro sistema de gobierno si se facultara al Congreso, o a cualquiera de sus cámaras, para expresar su censura o falta de confianza a alguno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, como resultado de las deficiencias en su labor y desempeño general, o por no atender los requerimientos y citaciones del primero. La moción procedería a petición de algún grupo parlamentario, el cual fundamentaría su propuesta; y en el procedimiento se otorgaría al servidor público en cuestión, el derecho de audiencia y el de rendir pruebas. Me parece que, como en el caso de la ratificación de nombramientos, tendría que reunirse un *quorum* y votación determinados, para evitar que la medida obedezca a objetivos políticos, y que, en caso de no prosperar o de no contar con elementos suficientes de prueba, proceda una sanción para quien la hubiese solicitado.

Como señala Diego Valadés, si "es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena intentarlo. Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas".[29] La moción de censura puede ser aplicable a los servidores públicos que requieran ratificación del Congreso, la cual, una vez aprobada por ambas cámaras, implica, ya sea un apercibimiento o la remoción del cargo, caso en el cual el servidor público censurado estaría impedido para desempeñar un cargo similar en todo el sexenio en curso.

---

[28] Copa, Quebec, *op. cit.*

[29] Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 412.

La relación entre el Ejecutivo y el Senado en México es fundamental para la relación con otros países, pues no sólo entre ambos realizan los nombramientos de los representantes en el exterior, el primero al proponer y el segundo al ratificar, también se necesitan para construir y realizar acuerdos internacionales.

Ceremonia de entrada en vigor del Protocolo de Kioto, en la imagen aparece, de izquierda a derecha, Diego Fernández de Cevallos, durante el tiempo que fue presidente del Senado, Vicente Fox Quesada, presidente de México y Mutsuyoshi Nishimura, Embajador de Japón, 16 de febrero de 2005, Ciudad de México. Archivo Proceso/Procesofoto.

e) *Tratados internacionales*

La facultad del Senado respecto de los tratados internacionales, como señalé en un capítulo previo, es aún de alcance reducido, puesto que no participa en el proceso de negociación previo a su aprobación. Inclusive, en época reciente, el titular del Ejecutivo acudió a la práctica de suscribir instrumentos internacionales (los llamados "acuerdos ejecutivos"), que no tienen formalmente el carácter de tratados o convenciones, pero que nos obligan de la misma manera, con los que se evade la participación del Senado. En efecto, en el curso de la administración federal 2000-2006, "fueron suscritos 55 acuerdos ejecutivos con gobiernos extranjeros, organizaciones y agrupaciones internacionales [además de que] una revisión de la temática de esos acuerdos, proporcionados por una solicitud al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), revela que aspectos delicados para la seguridad nacional, como la seguridad fronteriza, el control del abuso de drogas, la trata de mujeres y menores, el equipamiento extranjero para actividades arqueológicas, entre otros, no pasaron a revisión del Senado".[30]

Es conveniente que el Senado, como representante *lato sensu* del pacto federal e integrante del Legislativo, esté facultado para participar en el proceso de discusión, elaboración y aprobación de los tratados internacionales, y ser garante, en ese proceso, del respeto a la soberanía de los estados. Procede, por tanto, una revisión de la fracción I del artículo 76 constitucional para evaluar la pertinencia de que, en lo relativo a convenciones y acuerdos inter-

[30] "Soslaya Fox al Senado", *Revista Contralínea*, Año 5, No. 66, publicado en la 2ª quincena de octubre de 2006, *http://contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/soslaya_Fox_senado.htm,* [consultado 16/6/2011].

nacionales, la participación del Senado no se reduzca a su mera aprobación, sino incluya también la de su análisis y negociación. Más aún, si consideramos que las disposiciones de los tratados internacionales, una vez aprobadas por el Senado, entran *ipso jure* al ordenamiento jurídico nacional, sin ulterior instancia, y la jerarquía que la Suprema Corte les ha reconocido (por debajo de la Constitución y por encima de las leyes) debemos apercibirnos de la importancia que reviste el proceso que le da positividad.

La Unión Interparlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés *Inter-Parliamentary Union*)[31] se ha pronunciado respecto a la importancia de los parlamentos en la negociación, discusión y aprobación de los "acuerdos internacionales":

> El papel del Parlamento no debe limitarse a aprobar los acuerdos internacionales negociados previamente. Sin pretender suplantar a la rama ejecutiva del gobierno en la negociación de acuerdos internacionales en las Naciones Unidas, los parlamentos son cada vez más insistentes en que estas negociaciones se sometan a medidas más estrictas de control parlamentario. En la práctica, esto significa que al parlamento debe dársele, con la suficiente antelación, noticia de las negociaciones que tendrán lugar en las Naciones Unidas, dotársele de información precisa acerca de las cuestiones en juego y las políticas y posiciones de negociación que serán objeto de examen. Ha de facultársele para formular preguntas a los ministros y negociadores, y expresar, al gobierno, sus puntos de vista políticos. Cuando el sistema lo permita, facultarlo para -a su vez- proporcionar al gobierno con un mandato de negociación explícita o tener el poder de influir en él. El Parlamento debe estar equipado con las estructuras necesarias, los procedimientos y recursos para ser capaz de monitorear las negociaciones que se desarrollan.[32]

Las expresiones que ha vertido la IPU han sido refrendadas por la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos (WCSP, siglas de *World Conference of Speakers of Parliament*),[33] pues a todas luces resulta deseable, además de lógico, que cuando los representantes del Poder Ejecutivo, en su faceta de delegados en la ONU, estén por determinar acciones que inciden en la esfera competencial de las asambleas legislativas, se tome, al menos, la opinión de éstas. Tal posibilidad, aunque pudiera parecer lógica, resulta insuficiente, pues se encuentran reiterados ejemplos en los que el Ejecutivo pasa por alto limitaciones competenciales o prohibiciones expresas establecidas en el marco jurídico de su país de origen. Al mismo tiempo, si se toma en cuenta que los legisladores son representantes de la voluntad soberana, se explica la bondad de incorporarlos a las deliberaciones que rozan sus ámbitos de competencia. De esta manera, la WCSP emitió sus consideraciones sobre la opinión previa de los parlamentos en las resoluciones de la ONU que versen sobre la materia interparlamentaria internacional

> Se toma nota de los esfuerzos de la Unión Interparlamentaria de consultar a los Parlamentos y participar de manera más sistemática en el trabajo de las Naciones Unidas, a efecto de obtener su parecer antes de que se emita la decisión final sobre las deliberaciones de la Asamblea General.[34]

---

[31] *Vid. infra* inciso h) "Su relación con otros parlamentos y con organizaciones Internacionales: la diplomacia parlamentaria".

[32] Política de trabajo presentada por el Sr. Geert Versnick, MP (Bélgica), miembro del Grupo Asesor del Comité de la UIP para Asuntos en las Naciones Unidas, durante la 117ª Asamblea, Génova (Suiza) 2007.

[33] *Vid. infra* el referido inciso h) "Su relación con otros parlamentos y con organizaciones Internacionales: la diplomacia parlamentaria".

[34] Segunda Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 7 a 9 septiembre 2005, *http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05.htm*, [consultado 20/6/2012].

Por su parte, la Copa ha emitido resoluciones en el sentido de que el Congreso debe contar con la información, la organización y los recursos necesarios para el estudio de cuestiones internacionales, además de contar con la posibilidad de integrarse a las delegaciones gubernamentales en misiones o negociaciones internacionales. De igual forma, el Congreso debe de respetar las obligaciones que contrae ante instituciones parlamentarias internacionales y aplicarse en el diseño y desarrollo de las tareas pendientes.[35]

En un mundo globalizado, legisladores experimentados deben participar en toda la secuencia de negociación entre países, a fin de vigilar la concordancia entre el marco jurídico y los compromisos que habrán de vincular, en este caso, al Estado mexicano, registrar y dar seguimiento a los diversos acuerdos y tratados, y revisar las acciones del gobierno en cumplimiento de los mismos.

f) *Procedimiento legislativo de codecisión*

Éste fue creado como un mecanismo para la toma de decisiones de la Comunidad Económica Europea (CEE), la organización de países que devino en la Unión Europea y que tiene en la actualidad diversos órganos supranacionales, con facultades necesarias para hacer cumplir sus resoluciones. En el aspecto legislativo, el artículo 189 B del Tratado de Maastricht, aprobado en 1992, estableció la obligación tanto del Consejo de Ministros (CM) –órgano integrado por los ministros de los países miembros y formalmente depositario de facultades ejecutivas de la Unión Europea (UE)–, como del Parlamento Europeo (PE) –órgano de representación de la población europea para tomar resoluciones en 15 materias distintas– de realizar tres rondas de lectura, en sus procesos de negociación, para sacar adelante acuerdos en las materias para las cuales tiene competencia.

En 1999, con el Tratado de Ámsterdam, el procedimiento se modificó para introducir una especie de igualdad como colegisladores al Parlamento y al Consejo, en aras de lograr la cooperación interinstitucional en el proceso legislativo. Con el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, dicho sistema procedimental recibe el nombre de "procedimiento legislativo ordinario" –que sustituyó al "procedimiento legislativo de codecisión", y es distinto del "procedimiento legislativo especial"–,[36] el cual reconoce el mismo poder decisorio al parlamento y al consejo, y se ha convertido en el principal mecanismo de la Unión Europea para la adopción de la mayor parte de sus resoluciones en materias como: gobernanza económica, inmigración, energía, transporte, medio ambiente o protección al consumidor.

La ejecución de tales resoluciones compete a la Comisión Europea (CE), órgano colegiado equivalente al Ejecutivo de esta organización de países, a la que corresponde ejecutar las facultades que formalmente son del Consejo, además de tener a su favor el monopolio de la iniciativa legislativa, y la facultad de modificar su propuesta en cualquier momento del procedimiento legislativo. Este último incluye algunas de las fases siguientes: 1) la comisión envía su propuesta al parlamento y al congreso; 2) éstos la examinan y pueden debatirla hasta por dos veces consecutivas antes de su aprobación; 3) si después de ambas lecturas y debates, no llegan a un acuerdo, procede la formación de un Comité de Conciliación que, integrado por el mismo número de representantes del parlamento y del consejo, no desempeña labores

[35] Copa, Quebec, *op. cit.*

[36] Con base en el "procedimiento legislativo especial" se emiten proyectos legislativos o reglamentario de la UE, cuyo sistema procedimental se sustenta en el ejercicio de atribuciones asimétricas, por las cuales, el PE y el CM no tienen una participación equivalente.

informativas, sino que trata de conciliar las posiciones de ambos, con el fin de alcanzar un acuerdo sobre el texto conjunto o "decisión de medio", lo que implica que sus integrantes deben contar con el poder suficiente para entablar negociaciones y contraer compromisos;[37] 4) el Comité debe llegar a un acuerdo antes de devolverlo a ambas instancias para una tercera lectura y debate; 5) para su adopción es indispensable el acuerdo de ambos; 6) se requiere la mayoría de votos del parlamento y el voto unánime del consejo para desatender la opinión de la comisión y modificar su propuesta original.

Con base en este modelo y el estudio de su desarrollo, así como de su evolución, podría adaptarse en México un mecanismo de toma de decisiones conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo en determinadas materias. Como he apuntado en diversos apartados del presente, la división de poderes en nuestro país se expresa en una clara distribución de funciones que presenta notas características de la teoría de los temperamentos; esto es, que de manera eventual un poder ejerza una función originalmente asignada a otro dado que la división entre éstos, no es rígida, sino flexible y atiende a criterios prácticos. La tendencia debe seguir privilegiando la unidad de fines y objetivos, y no a una tajante demarcación de funciones. Me parece que convendría definir las materias en las cuales sería aconsejable establecer un procedimiento de codecisión entre el Legislativo y el Ejecutivo, para la emisión de normas generales, y una de ellas, como ya señalé antes, debería ser la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; aquéllas en las que se da la concurrencia o coincidencia de facultades, y en las que eventualmente ambos poderes acordaren aprovechar dicho procedimiento. Este mecanismo podría ser tan amplio, tan abierto, tan reducido o cerrado, como se acordase, y las decisiones podrían fortalecerse con una consulta popular.

g) *Su relación con el Judicial*

El control constitucional jurisdiccional aún hoy es limitado, además de ser ejercido por tribunales "duales" o no especializados; es decir, tribunales facultados para conocer de asuntos ordinarios, aunque de enorme importancia, y ejercer el control de la constitucionalidad y hasta de la convencionalidad. Heriberto Benito López[38] pone el énfasis, más que en la actividad ordinaria y extraordinaria del órgano de control, en el procedimiento mismo por el que se puede realizar un control de constitucionalidad, si bien no es práctica común en nuestro país, puesto que la propia Constitución establece órganos especiales de control constitucional.

La jurisdicción constitucional de la Suprema Corte comprende tres ámbitos: 1) el de la libertad, con el Juicio de Amparo; 2) el orgánico, que tiene como objetivo la preservación del principio de división de poderes y del pacto federal, mediante la resolución de controversias de carácter litigioso que lleguen a suscitarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, o entre la federación, los estados y los municipios; y 3) el transnacional, con base en el cual se pretende incorporar los principios reconocidos en las normas transnacionales a las normas constitucionales, principalmente en materia de derechos humanos, y para un mejor ejercicio de dichas atribuciones, es importante revisar la pertinencia de mecanismos que sea posible impulsar para el establecimiento de un diálogo republicano de la Suprema Corte con el

[37] Mora-Donatto, Cecilia, "El Parlamento de la Europa comunitaria: Organización y Funcionamiento", *Boletín Mexicano de Derecho Comprado*, Biblioteca jurídica virtual, UNAM, 2011, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/98/art/art7.htm*, [consultado 20/8/2012].

[38] López Aguilar, Heriberto Benito, *El control jurídico del poder político en México,* Estado de México, IEEM, Serie investigaciones jurídicas y político-electorales, 2011, p. 99, paráfrasis.

El Amparo, recurso jurídico clave en México y esquematizado desde el siglo XIX por figuras prominentes como Mariano Otero, es facultad del poder Judicial, así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve las controversias internacionales más importantes, y también funciona como contrapeso del Ejecutivo, además de que su función de salvaguardar la ley y velar por los Derechos Humanos lo hace también que con su función se fortalezca la labor legislativa.

Aspecto de la sala de la Suprema Corte de Justicia en que determinó la inconstitucionalidad del Art. 143 del Código Civil de Oaxaca, que define el matrimonio como contrato exclusivo entre hombre y mujer, con lo que se legalizó la unión entre personas del mismo sexo. Fotografía de Germán Canseco, abril de 2014. Archivo Proceso/Procesofoto.

Congreso, en especial en el segundo de los ámbitos señalados, sin demérito de la observancia de los principios del neoconstitucionalismo en los otros dos ámbitos.

La necesidad de velar por la promoción y protección de los derechos humanos avala una mayor participación del Poder Judicial en la consolidación de la relación republicana entre los poderes, pues es el caso que, en la *praxis*, en los criterios de la Suprema Corte, y conforme a la reforma al artículo 1° de la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos están incorporados *de jure*, siendo garantizados de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para el fortalecimiento de la labor legislativa, una resolución de la Copa propone mecanismos de revisión constitucional *ex ante*

> Se plantea la creación de un organismo jurisdiccional independiente, por medio del ejercicio del control constitucional, que debe garantizar que las leyes votadas no sean anticonstitucionales.[39]

Estamos frente a la posibilidad de establecer un mecanismo de control previo de la constitucionalidad. En numerosos foros de análisis, en el claustro académico y en los centros de investigación donde se escruta el ejercicio del poder, es tópico frecuente la exploración de cuanto mecanismo sea necesario para que se garantice que las leyes, en su más amplia acepción, se encuentren absolutamente apegadas a la Constitución y, según reciente postura, a los tratados internacionales.

[39] Copa, *op. cit.*

Con la modernidad y el constante flujo de ciudadanos por todo el mundo, así como la interconexión entre todos los países a nivel económico y ambiental ha llevado a la integración de organizaciones continentales y mundiales de los diferentes congresos nacionales, con lo que se busca atacar problemas e impulsar metas comunes. Esta trabajo conjunto entre los parlamentos ayuda a fortalecer la democracia y promover la participación ciudadana para la resolución de cuestiones como la migración, lavado de dinero, corrupción, problemas ambientales y manejo de tecnologías.

Aspecto de la V Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Probidad y Transparencia del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de la Centroamérica y la Cuenca del Caribe (Foprel) en donde se firmó un Convenio de Cooperación entre este organismo y la GOPAP México para garantizar transparencia y luchar contra la corrupción. 20 de abril de 2018, Ciudad de México. Senado de la República/Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.

h) *Su relación con otros parlamentos y con organizaciones internacionales: la diplomacia parlamentaria*

Los integrantes del Poder Legislativo de los países de occidente, con absoluta independencia de su sistema de gobierno, si es parlamentario o presidencial, han fomentado de manera progresiva la comunicación entre sí. Esto ha permitido la consolidación de la llamada "diplomacia parlamentaria",[40] práctica que ha permitido el surgimiento y expansión de organizaciones de parlamentarios, de alcance mundial o regional, o dedicadas a promover algún aspecto concreto de la vida pública, en las que, mediante el intercambio de información y puntos de vista, se han establecido criterios o formulado propuestas que, por su pertinencia o necesidad, han merecido el análisis de los parlamentos nacionales en ellas representados, y en muchos casos se han convertido en normas jurídicas vigentes y eficaces.

La globalización y la inmediatez que permiten los modernos medios de comunicación han acentuado el análisis de fenómenos políticos, económicos y sociales que no reconocen fronteras, haciendo también más práctica y efectiva la discusión y concreción de los acuerdos adoptados, bajo las figuras de propuesta, recomendación o instancia, a las que cada país otorga la importancia que merecen, según su cultura jurídica, su idiosincrasia y, más aún, sus necesidades.

[40] El término es comúnmente aceptado en el escenario de las relaciones exteriores. Véase "Prevención de conflictos, conservación y consolidación de la paz: papel y objetivos de la Organización de las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales", resolución adoptada por la 91 Conferencia interparlamentaria, París, 1994, en *http://www.ipu.org/conf-e/91-1.htm*, [consultado 10/7/2012].

La cooperación interparlamentaria ha llegado a ser una prioridad en la actividad internacional de los parlamentos occidentales, ante el surgimiento de nuevas responsabilidades internacionales.[41].

Hitos históricos, como el desmembramiento de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín o el surgimiento de las conferencias nacionales africanas, han resultado en una ola de democratización de instituciones políticas en Europa central y oriental, así como en numerosos países de África. Estos nuevos candidatos a la democracia parlamentaria han reconocido en forma espontánea el papel de testigos y patrocinadores a las democracias más antiguas.[42] Los parlamentos de las nuevas democracias, o de los países en vías de democratización, piden cada vez más a menudo ayuda a las organizaciones internacionales de parlamentarios, para beneficiarse de su experiencia.

La dinámica propia de los encuentros de las multicitadas organizaciones atiende a una filosofía de respetuosa colaboración, que se refleja en escuchar las diferentes posiciones y, luego de un profundo trabajo, procurar la construcción de declaraciones o resoluciones de consenso. En la *praxis* de la diplomacia parlamentaria, se evita, en la medida de lo posible, imponer pautas o incitar al mimetismo, privilegiando la construcción de acuerdos de "mutua satisfacción".[43]

De entre la variedad de organizaciones internacionales de parlamentarios que en la actualidad existen, sólo me referiré a aquéllas cuyas características y objetivos considero más relevantes respecto de la relación del Legislativo mexicano con ellas: la Unión Interparlamentaria,[44] la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, en inglés *Global Organization of Parliamentarians Against Corruption*), la Confederación Parlamentaria de las Américas, el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA-ParlAmericas), y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

La IPU es la única organización que representa a la rama legislativa de los gobiernos a una escala mundial. Fundada en 1889, ha privilegiado la promoción de la paz y la democracia, mediante el diálogo y el consenso y se erige como el único homólogo parlamentario mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).[45] Ante la inexistencia de una oficina, programa o instituto de la ONU que atienda las tareas interparlamentarias internacionales, la IPU es su principal interlocutor en este tipo de asuntos y lleva la voz de los parlamentos a los procesos de toma de decisiones de la primera. En reconocimiento a este importante papel, la IPU tiene el estatus de observador permanente.[46]

---

[41] Véase: Bernot, Jacques, *Cooperación Interparlamentaria*, en *http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html*, [consultado 16/6/2012].

[42] *Ibidem.*

[43] *Ídem.*

[44] Véase *http://www.ipu.org/strct-e/splzconf.htm*, [consultado 16/6/2012].

[45] Así se advierte de la declaración emitida en curso de la 3ª Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento (celebrada en Ginebra, 19-21 de julio 2010), que refiere; "Actualmente la Unión Interparlamentaria es la organización internacional de los parlamentos nacionales y, por lo tanto, el único homólogo parlamentario mundial de las Naciones Unidas. La Unión facilita el debate, el diálogo y la cooperación política dentro de los parlamentos y entre ellos. Promueve y defiende la democracia. Elabora normas, difunde las buenas prácticas y aporta un apoyo concreto a la creación de parlamentos democráticos. Fortalece la capacidad de nuestros parlamentos de estar al servicio de la paz, la seguridad y el desarrollo. Defiende los derechos humanos de los parlamentarios y promueve el respeto de las normas y principios universales de los derechos humanos. Obra en favor de la igualdad entre los sexos y la participación de las mujeres en la vida política y pública. Ayuda a nuestros parlamentos a tratar una agenda internacional cada vez más sobrecargada, y a añadir una dimensión parlamentaria a la labor de las Naciones Unidas."

[46] Véase Estatuto de la IPU, *http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1*, [consultado 17/6/2012].

La WCSP[47] es resultado de un proceso que, según afirma Jorge Carpizo McGregor, "comenzó a extenderse a los individuos y ya no se circunscribió a los Estados".[48] Los presidentes de los parlamentos nacionales conformaron, en 2000, una organización al más alto nivel, que propende a fortalecer la cooperación internacional y la asunción de compromisos para trabajar más estrechamente con el sistema de la ONU y otros foros de negociación, a nivel nacional y mundial, a través de la IPU. La declaración emanada de la primera conferencia, describe los cambios en las relaciones internacionales y esboza los planos nacional, regional e internacional de la cooperación entre los parlamentos.[49]

Los miembros de la GOPAC representan a más de 70 naciones de todas las regiones del mundo. Dicha organización la integran parlamentarios en ejercicio, ex parlamentarios o parlamentarios elegidos de manera democrática en sus respectivos países. Las principales líneas de acción emprendidas por GOPAC son: a) lucha contra el lavado de dinero; b) financiación de elecciones; c) código de conducta para parlamentarios; y d) supervisión parlamentaria y presupuestaria.

La COPA es una organización que congrega a los congresos y las asambleas parlamentarias de los estados asociados, los parlamentos regionales y las organizaciones interparlamentarias de más de 30 países de América. Tiene como objetivos representar, ante las instancias ejecutivas de los países de América, los intereses y las aspiraciones de los habitantes del continente en lo relativo a la problemática e impacto del proceso de integración continental y de la globalización, y en este sentido desarrollar y fortalecer los medios de acción parlamentarios para hacerles frente, así como crear una nueva sinergia entre los miembros de los parlamentos nacionales, los regionales y las organizaciones interparlamentarias del continente americano.[50]

Por su parte, FIPA es una red independiente, constituida por las legislaturas nacionales de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Recientemente agregó a su denominación la expresión "ParlAmericas".[51] Sus objetivos son "el perfeccionamiento y fortalecimiento de los procesos democráticos a nivel nacional y hemisférico mediante la constitución de un foro de liderazgo que canalice la conversación continua sobre materias claves de interés común a lo largo de las Américas";[52] promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano y entablar un diálogo para analizar temas relevantes para todo el continente. Se constituyó en 2001, en el Parlamento de Canadá.

El Parlatino es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de América Latina, elegidos de manera democrática, cuyos países se hayan adherido al Tratado de Institucionalización, suscrito en noviembre de 1987. El organismo se define como una institución democrática de carácter permanente, representativa de todas las tendencias políticas existentes en los cuerpos legislativos miembros, encargada de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

En este capítulo me referiré a algunas de las resoluciones aprobadas por estos organismos, que han influido en la promoción de reformas o adiciones al marco jurídico nacional o en la adopción de algunas decisiones o mecanismos institucionales específicos.

---

[47] Véase *http://www.ipu.org/strct-e/splzconf.htm*, [consultado 17/6/2012].

[48] Carpizo, Jorge, *Algunas Reflexiones Constitucionales*, México, UNAM, 2007, p. 120.

[49] Véase Conferencia de Presidentes de Parlamentos Nacionales, *La visión parlamentaria de la cooperación internacional en los albores del tercer milenio*, *http://www.ipu.org/splz-e/sp-dclr.htm*, [consultado 17/6/2012].

[50] Véase *http://www.copa.qc.ca/esp/quienes/index.html*, [consultado 18/8/2018].

[51] Véase *http://www.parlamericas.org/en.aspx*, [consultado 18/8/2016].

[52] *Ibidem*.

Apertura de la XXXIII Asamblea General del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) en Panamá, donde se discutió principalmente sobre el desarrollo del Pacto Mundial de migración. Fotografía de Jorge Gallo, Ciudad de San José, Panamá, 6 de septiembre de 2017. Comunicación social del ParlAmericas.

4. La responsabilidad de la sociedad

En el camino de la evolución y el fortalecimiento de la democracia mexicana, el vínculo con la sociedad es fundamental, pues los actores más importantes son justamente los ciudadanos, ya que en ellos recae el derecho no sólo de participar en la formación del poder público y en la toma de las decisiones de la misma naturaleza, sino de supervisar, evaluar y fiscalizar tanto a sus representantes, como a los servidores públicos, y a las instituciones de las que forman parte. Si bien cada día se procura mejorar los mecanismos para contar con una mayor participación ciudadana, considero que la responsabilidad sigue recayendo, en gran medida, en el Congreso, para el cual el diseño de acciones afirmativas y la emisión de normas tendientes a lograr que los ciudadanos se involucren en el ejercicio del poder, debe ser siempre una prioridad.

En esta tarea, resulta de vital relevancia el marco jurídico de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la garantía que debe dar el Estado de proveer los mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer en forma adecuada su derecho a la información, considerando que uno de los principios generales que sustentan a las primeras, es el de máxima publicidad, el cual consiste en que toda la información generada por las instituciones y organismos públicos es de acceso público, sin que los interesados deban acreditar interés jurídico alguno para conocerla, sabedores de que una de las limitaciones a ese derecho, es justamente la protección de datos personales. Para tal fin, dicha información debe: a) ser de calidad, es decir, clara, simple, suficiente y accesible para el ciudadano; b) ser proporcionada en el término previsto por la ley; y c) no acotarse a la mera apertura de determinados archivos, sino responder a criterios uniformes para facilitar su consulta.

En el contexto de la relación que el Congreso debe establecer con la sociedad, una tarea primordial que tiene frente a sí es la de hacer expedito a los ciudadanos un debido ejercicio de su derecho a evaluar el desempeño de quienes ejercen el poder en su nombre -según las metas, objetivos, indicadores y criterios previamente determinados para hacer mensurable una función determinada-, así como fiscalizar los recursos presupuestales que ejercen.

La FIPA-ParlAmericas ha recomendado, en esta materia

1) Realizar un diagnóstico para detectar las barreras a la participación ciudadana y una encuesta para determinar qué países tienen legislación que promueva dicha participación;
2) Desarrollar una cultura cívica con el fin de promover la participación democrática;
3) Promover procesos de participación con mecanismos de consulta, debate y toma de decisiones ciudadanas;
4) Reformar el sistema educativo para incluir la educación cívica, e involucrar a los medios de comunicación, a las empresas privadas, a los sindicatos y a otras instituciones importantes en este proceso;
5) Atención en el diseño de mecanismos institucionales que promuevan las mejores prácticas y una transparencia, apertura y responsabilidad plenas entre los gobiernos;
6) Compromisos y mecanismos con minorías y grupos marginados para que participen, y esta participación no debe limitarse a organizaciones formales o institucionalizadas, sino incluir iniciativas ciudadanas y movimientos sociales autónomos;
7) Promover la capacitación en tecnologías de la información y comunicación (TIC), y compromiso democrático para acercar a los parlamentarios a la sociedad, principalmente a los jóvenes e influir en su formación cívica con ejemplo y acciones; y
8) Organizar una semana anual para debates sobre participación ciudadana.[53]

La existencia de una brecha digital entre nuestro país y otros miembros de la comunidad internacional es innegable. El retraso en la evolución de las TIC implica un costo en nichos de mercado-oportunidad que difícilmente podrá salvarse en los siguientes lustros; que el Congreso se involucre e inscriba el fomento y la regulación de las TIC como temas prioritarios en su agenda, es relevante. Desarrollar un e-Parliament54 contribuirá no sólo a mejorar la percepción que la ciudadanía tiene de sus representantes electos, sino que también abonará a la incorporación de sangre nueva, proveniente de la sociedad civil, y a una política de transparencia y rendición de cuentas, insumos característicos de un Estado contemporáneo de Derecho. En este

[53] 7ª Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas, (FIPA), celebrada en la Ciudad de México del 17 al 19 de noviembre del 2010, Informe y recomendaciones del grupo de trabajo núm. 3, *http://www.parlamericas.org/uploads/documents/7PA_report_SPA.pdf*, [consultado 18/8/2018].

[54] Se entiende por *e-parliament*, al Centro Global de la Información y Tecnologías de Comunicación en el Parlamento es una iniciativa de la sociedad y de las Naciones Unidas a través del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA), la Unión Interparlamentaria (IPU) y un grupo de los parlamentos nacionales y regionales lanzados en noviembre de 2005 con motivo de la Cumbre Mundial de la Sociedad de Información (WSIS) en Túnez. El Centro Global persigue dos objetivos principales: a) el refuerzo del papel de los parlamentos en la promoción de la Información la Sociedad, en la luz del resultado WSIS, y b) que promueve el empleo de ICT como el medio de modernizar procesos parlamentarios, aumenta la transparencia, la responsabilidad y la participación, y mejora la cooperación interparlamentaria, *http://www.ictparliament.org*, [consultado 12/6/2012], actualizado en la dirección *https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20E-parliament-report-2010.pdf*, [consultado 19/8/2018].

Dentro de la integración parlamentaria internacional, México ha jugado un papel fundamental al impulsar, promover y aplicar una serie de reformas que buscan integrar al país a una agenda internacional, además de servir de sede y buscar difundir los logros de estas asambleas.

Aspecto de la VII Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas (Fipa), realizada en la sede de la Cámara de Diputados de la República Mexicana. 18 de noviembre de 2010, Ciudad de México. Senado de la República.

sentido, para favorecer la interacción de los parlamentos con la sociedad civil, y para el desarrollo de la democracia, la IPU

> […] hizo un llamado a todos los parlamentos y gobiernos para promover la interacción constructiva con sus respectivas sociedades civiles, con el fin de optimizar el carácter participativo de sus democracias, entre otras cosas mediante el uso eficaz de la tecnología de la información y por la reducción de la brecha digital entre las regiones. Instó a los parlamentarios del mundo para iniciar e implementar proyectos que faciliten la participación pública y la educación para jóvenes, mujeres y hombres, capacitando a la sociedad civil en la operación y funciones de las legislaturas y en la importancia de la participación ciudadana; llamando al establecimiento de mecanismos de control y auto-disciplina, así como de códigos de ética nacionales e internacionales, que pueden dar lugar a grandes mejoras en este sentido. Llamó a los parlamentos a adoptar normas y procedimientos capaces de garantizar un diálogo eficaz con la sociedad civil en el desempeño de las funciones parlamentarias, destacando la importancia de que los parlamentarios desarrollen "contacto directo" con los actores de la sociedad civil y ciudadanos en general, tanto a nivel de distrito electoral, mediante el establecimiento de una presencia parlamentaria, como en el plano nacional o internacional, mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación.[55]

En esta materia, los parlamentarios de FIPA-ParlAmericas, han considerado que en la actualidad estamos enfrentando una crisis de participación ciudadana, y que ello obedece (en lo particular al tratarse de los jóvenes) a la falta

[55] 113ª Asamblea, Génova (Suiza) 2005.

de expectativas, que se acentúa en quienes viven en zonas de pobreza, así como a la desconfianza en el sistema democrático y en el gobierno en general. En este sentido, ha recomendado a gobiernos y parlamentos

> […] promover procesos de participación que impliquen mecanismos de consulta, debate y toma de decisiones por los ciudadanos. […] Debe fomentarse la apertura de las sociedades a la participación ciudadana, reformar el sistema educativo para incluir la educación cívica en el currículo e involucrar en este proceso a los medios de comunicación, empresas privadas, sindicatos y otras instituciones importantes. […] FIPA debería patrocinar talleres para educar a los parlamentarios sobre las nuevas tecnologías de información y su importancia política, porque eso puede ayudarles a llegar a los jóvenes.[56]

El planteamiento central de la recomendación identifica una tríada que, en los tiempos que corren, parece indisoluble y sinérgica: jóvenes, TIC y participación. Aún no se alcanza a vislumbrar, menos a cuantificar, la capacidad de penetración que en la generación del siglo XXI tiene el internet y las llamadas "redes sociales". Hay evidencia de que tienen el potencial para, en el extremo, incidir en la estabilidad de una gestión de gobierno. El hecho de que, valiéndose sólo de un teléfono celular con conexión a internet, prácticamente cualquiera pueda llegar a miles de personas, motiva a cuestionar si, desde el ámbito parlamentario, se ha realizado un análisis serio de la magnitud de la herramienta. Como fuere, no se concibe un parlamento efectivo si continúa distanciado de las formas de comunicación contemporánea.

Una recomendación importante de COPA[57] para desarrollar la adecuada relación entre los legisladores y la sociedad, es fomentar la realización de debates, investigaciones y consultas. De esta manera, para promover la participación ciudadana, la publicidad y la transparencia, el Congreso debe informar con suficiente antelación a los legisladores y a los ciudadanos acerca de sus reuniones y de su orden del día, y establecer un calendario que permita la previsibilidad de la actividad legislativa. De igual forma, tanto el Congreso, como sus cámaras y sus comisiones deben ser accesibles para el público, siempre que esto no interfiera con la seguridad indispensable que estas tareas demandan. El contenido de las sesiones plenarias debe publicarse, lo cual permitirá saber qué se dijo –palabra por palabra–, además de las normales interpretaciones, aunque, en todo caso, se exprese de tal manera que permita la fácil comprensión de los ciudadanos acerca de las tareas que los órganos camarales llevan a cabo y las consecuencias de sus decisiones.

La corriente que propugna por incrementar la vinculación ciudadana con la toma de las decisiones públicas gana fuerza, y los cuestionamientos al sistema representativo exigen dinámicas alternativas. En esa tesitura, apoyarse en las TIC para acercar a los legisladores con la población en general, se presenta como un medio adecuado para emprender la reconstrucción del tejido social.

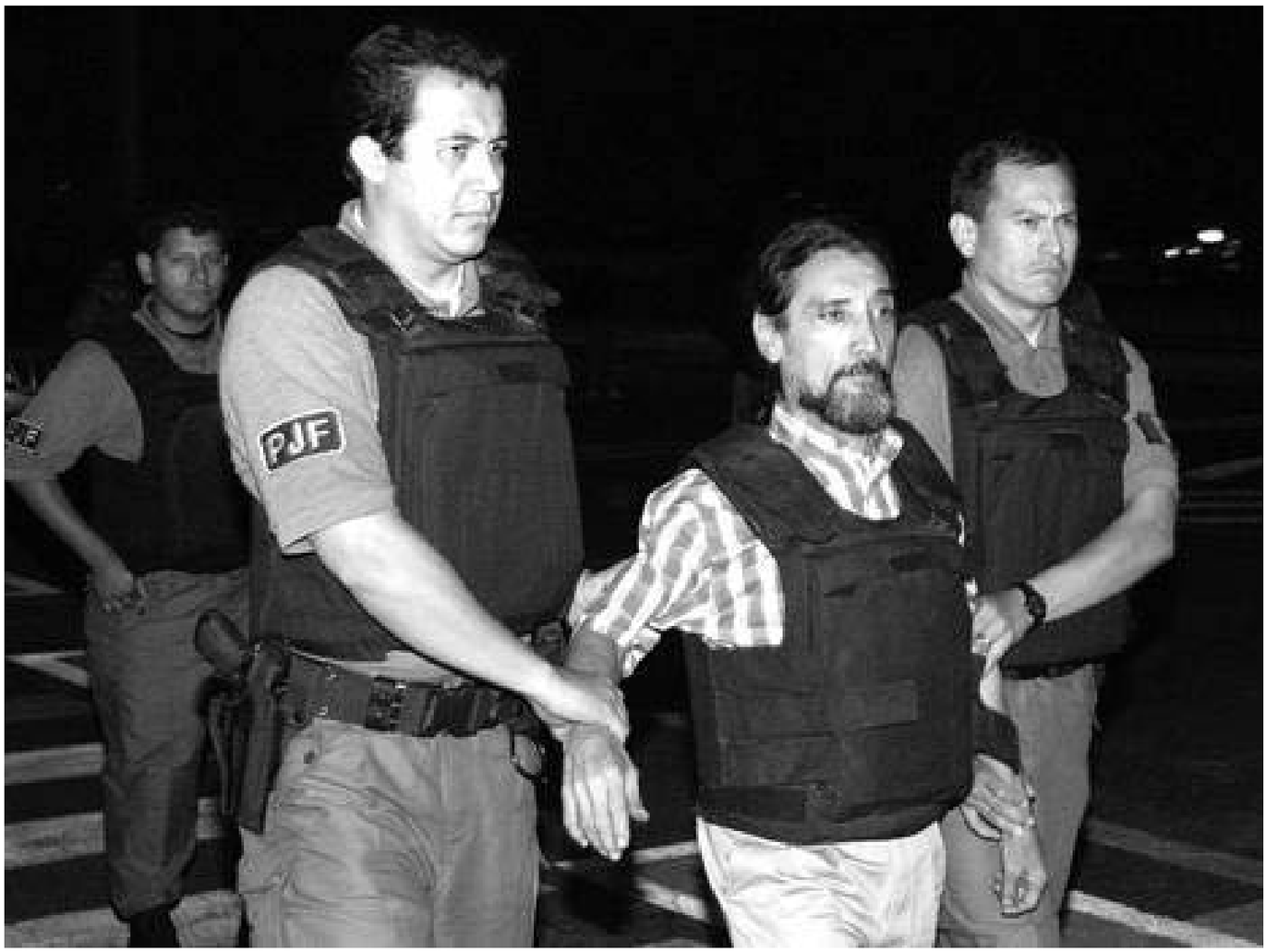
a) *El control ciudadano, cardinal para la democracia*

Punto central para la gobernabilidad democrática, como he señalado, es el imperativo de promover y garantizar que "lo público sea cada vez más público", de modo que los ciudadanos no sean ajenos al ejercicio del poder político, que comprende la ponderación previa a las decisiones públicas, la evaluación del desempeño de servidores públicos, y la fiscalización de los recursos presupuestales que ejercen. El derecho ciudadano a conformar el poder no debe limitarse, entonces, a la oportunidad de elegir a sus representantes.

---

[56] 7ª Asamblea, 2010.

[57] COPA, Quebec, *op. cit.*



Dentro de los casos más importantes de los últimos años se encuentra el del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, acusado de narcotráfico y relación con el Crimen Organizado y encarcelado, además de ser extraditado en 2010 a Estados Unidos para enfrentar cargos por crímenes contra la salud y asociación delictuosa, declarándose culpable en agosto del 2012. En 2017 fue devuelto a México por motivos de salud y actualmente se encuentra cumpliendo su condena.

Mario Villanueva Madrid a su arribo al hangar de la Procuraduría General de la República, en la Ciudad de México antes de su traslado al penal de máxima seguridad de El Altiplano, conocido como La Palma. Fotografía de José Carlo Gonzalez, 25 de mayo de 2001, Ciudad de México. Archivo La Jornada.

Esta premisa ha formado parte de las preocupaciones de los países que pugnan por perfeccionar sus sistemas democráticos, y ha sido recogida en diversos instrumentos internacionales que han consagrado la participación ciudadana como un derecho humano, los cuales ha suscrito y ratificado nuestro país, como la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que en su artículo 21 establece que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos [y que] la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público".[58]

Por su parte, el artículo 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que todos los ciudadanos tendrán el derecho de: "Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".[59] De igual forma, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece en su artículo XX, que: "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".[60]

Para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a participar en la formación, ejercicio y evaluación del poder, y con ello abonar al fortalecimiento

[58] Véase *http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf*, [consultado 20/8/2018].
[59] Véase *http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015*, [consultado 20/8/2018].
[60] Véase *http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp*, [consultado 19/8/2018].

de la democracia, la transparencia resulta fundamental; sin embargo, ésta no es suficiente, si no se provee de las herramientas necesarias para que las personas tengan acceso efectivo a la información pública, y que ésta sea clara y comprensible, a efecto de que aquéllos puedan evaluar y fiscalizar el ejercicio del poder público en todo momento. La transparencia debe ser un ejercicio entre gobierno y gobernados, con base en el cual, el primero cumpla a cabalidad con propósito de abrir, de "par en par", las puertas del aparato gubernamental y, en consecuencia, los segundos estén en posibilidad de desplegar sus derechos sin limitación alguna.

b) *La importancia del acceso a la información pública y la percepción ciudadana sobre las instituciones*

De una vigencia incuestionable, el derecho de acceso a la información pública gubernamental ha sido considerado como uno más de los derechos humanos, por la trascendencia que reviste. Para dar cumplimiento al mandato constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, en específico en las cámaras del Congreso se requiere la im-

Dentro de la acciones para mostrar la efectividad del gobierno a la ciudadanía se encuentra la rendición de cuentas, tanto de los funcionarios como de las instituciones que integran al gobierno, pero para ello, es importante que la ciudadanía tenga acceso a la información y existan instituciones que puedan ejecutar estas acciones. De ahí la importancia de la fundación del IFAI, que actualmente ha cambiado su nombre a INAI, no sólo como una forma de dar legitimidad al gobierno, sino de respetar uno derechos humanos fundamentales, el derecho de acceso a la información.

Toma de protesta de 8 consejeros honoríficos del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ante el presidente del Senado de la República, Pablo Escudero Morales. 14 de junio de 2017, Ciudad de México. Senado de la República. De izquierda a derecha aparecen Rafael Martínez Puón, José Agustín Pineda Ventura, José Mario de la Garza Marroquín, Diana Cristal González Obregón, Denise Guillén Lara, María Solange Maqueo Ramírez, Fernando Nieto Morales y Khemvirg Puente Martínez.

plantación de mecanismos eficaces y procedimientos sencillos y expeditos que permitan hacer transparente la gestión pública y rendir cuentas, de modo que los ciudadanos evalúen de forma objetiva el desempeño de las autoridades.

Su introducción en el marco jurídico mexicano es una de las consecuencias, positivas del proceso globalizador para la creación de normas que, en este caso, inició con la aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales, en concreto, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1998, si bien algunos instrumentos internacionales previos ya lo habían esbozado, como: 1) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que enunciaba, en su artículo 19, los principios del derecho de acceso a la información pública; 2) la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que ratificaba estos principios en su artículo 13; y 3) la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en el 2003, que estableció como desafío, encauzar el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para promover los objetivos del desarrollo.

La resolución de la CIDH, en 2006, sobre la negativa del gobierno chileno de otorgar a los interesados información sobre un proyecto de impacto

ambiental, de manera llana subraya que, tratándose de información pública, las autoridades actúan meramente en calidad de representantes de los gobernados

> […] los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información.[61]

Esta sentencia constituyó la primera declaración de que el derecho de acceso a la información genera la obligación de garantizar su ejercicio, a los estados miembros del sistema interamericano, si bien con ciertas limitaciones, relacionadas con intereses nacionales, de la sociedad, y el respeto a los derechos de terceros. La reforma al artículo 6º constitucional y la adaptación del marco jurídico mexicano en esta materia, encontró en dicha resolución una de sus motivaciones e impulsos.

La información pública, entonces, es de origen y naturaleza públicos, y sólo es administrada por el Estado; por tanto, debe servir como herramienta para fortalecer la relación, también republicana, en este caso, del Congreso con los ciudadanos. La observación atenta de las circunstancias permitirá definir la manera en la que este derecho debe hacerse deducible e incida en dos aspectos fundamentales del ejercicio del poder: 1) el fortalecimiento y credibilidad de las instituciones; y 2) la consolidación de la gobernabilidad democrática y de la democracia como sistema de vida.

En este sentido, la transparencia debe romper las barreras que en la actualidad padece para que la información esté disponible en tiempo, forma y formato, para los ciudadanos. Me inclino por impulsar modificaciones al marco jurídico, que doten de una mayor autonomía de gestión y facultades a los órganos internos encargados de la transparencia y acceso a la información pública, a efecto de transformarlos en una especie de "jueces calificadores de la información", que no se limiten en sentido estricto a supervisar que los particulares tengan acceso a la que soliciten, sino para actuar de forma proactiva y determinar cuál es la información más relevante que debe publicarse, con qué periodicidad y el formato más idóneo, incluyendo la actualización de indicadores de gestión, así como la información relativa al ejercicio de recursos presupuestales, entre otros.

La urgente necesidad de generar una cultura de transparencia en el Estado mexicano, en particular dentro del Congreso, está en íntima relación con el imperativo, también urgente, de reivindicación del papel y las funciones que la representación nacional tiene en la vida del país, ya que es ahí donde se toman las decisiones que a todos importan, y todo esto transita en la calidad de la percepción que la ciudadanía tiene acerca de esas instituciones. La imagen que se proyecta es un factor determinante en la actitud que tendrá el ciudadano, en este caso respecto del Legislativo, y esa percepción dependerá de la calidad de los servicios, y al aludir a ellos me refiero a la manera concreta como se cumplen sus funciones, que el mismo preste para solucionar los problemas nacionales. Entonces, para poder servir de manera adecuada a los ciudadanos, el Congreso debe atender a las expectativas, opiniones, aspiraciones y necesidades de ellos.

Si la institución legislativa consigue mayor eficacia, por hacer más creíble y confiable la gestión pública, será más sencillo lograr que la sociedad adopte

---

[61] Estudio Especial sobre el Derechos de Acceso a la Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Washington, DC, 2006, p. 29, *http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf*, [consultado 20/8/2018].

como propias las decisiones que aquélla tome, de acuerdo con las reglas del juego democrático. Me parece que para hacer frente al reto de mejorar la percepción social acerca del Congreso, no sólo hace falta ser más eficaz y servir con calidad a los ciudadanos, sino comunicarlo en los mismos términos. Por ejemplo, existe una percepción, en mi concepto equivocada, de que los legisladores trabajan poco, o que las sesiones plenarias sólo sirven para intercambiar vituperios o para dirigir discursos que nadie escucha, y ello genera una percepción, más o menos generalizada, de que no es proporcional el gasto que el Congreso ejerce en relación con los beneficios que genera. Y éste es sólo uno de los factores que socavan la credibilidad de la institución legislativa, y con ella, la posibilidad de que los ciudadanos aprecien el trabajo de los representantes populares.

Toda deliberación, posicionamiento, acción o decisión del Congreso, en su conjunto o de sus órganos e integrantes, son hechos que comunican una realidad distinta a cada destinatario, según su propia percepción. Parece un juego de palabras porque los hechos son los hechos y la realidad acaba siendo las percepciones. Por ello, es urgente definir cuál es el mensaje que quiere comunicarse a la sociedad, porque de él dependerá la calidad de la imagen que el Congreso tendrá. Siendo el asiento de la representación nacional, las decisiones que el Poder Legislativo tome deben ser comunicadas de forma tal que los ciudadanos se sientan satisfechos.

La imagen se crea día a día y en el caso de la del Congreso, es influenciada por cualquier decisión positiva o negativa que éste o cada una de las cámaras tome, de ahí que lograr una percepción positiva y estable de aquél, requiere de voluntad política y de un trabajo inteligente y eficaz. La imagen institucional es, en efecto, la reputación que hacia el público tiene la institución, la cual no se construye sólo con campañas publicitarias, sino que es

No sólo es importante la tener acceso a la información, el Congreso Mexicano considera fundamental difundir las acciones y jornadas del legislativo, para ello se ha creado el Canal del Congreso, medio de difusión creado desde 1998 cuya misión es contribuir e informar, analizar y discutir pública y ampliamente la actividad legislativa, transmitiendo de manera continua los 365 días del año.

Set del Canal de Congreso, localizado al interior de la Cámara de Diputados. Fotografía de José Ignacio González Manterola, 16 de mayo de 2018, Ciudad de México.

SONY
Canal del Co
El Canal de la

ongreso
Unión
CAM 3 ESTUDIO

necesario cimentarla en su actuación diaria,[62] y en ello juegan un papel vital la transparencia, la calidad de la información y condiciones para una buena evaluación a cargo de la comunidad.

Resulta fundamental, entonces, desarrollar mecanismos que intensifiquen y mejoren la comunicación, el diálogo, el intercambio de información entre los legisladores y la ciudadanía, así como sistemas o métodos de evaluación, que permitan vincular a los primeros con la segunda, de manera que se creen lazos de corresponsabilidad entre el poder público y la sociedad civil.

c) *Revocación del mandato*

Como parte de los mecanismos de control del poder, la revocación del mandato es un procedimiento con base en el cual, los ciudadanos podrían destituir, mediante votación, a un servidor público elegido por sufragio popular, antes de que concluya el periodo para el cual fue electo. El proceso de construcción democrática no ha concluido; y este mecanismo podría resultar útil y provechoso para que aquéllos mantengan vigente, en todo momento, su poder para conservar o despedir a los servidores públicos a quienes les han otorgado su confianza, en el caso de que hayan faltado a ésta.

De asumirse un mecanismo de esta naturaleza, debiera tomarse en consideración que el mismo entraña gravedad, puesto que no se trata de un procedimiento jurisdiccional en el que se respeten las garantías del debido proceso, como sucede en un juicio político u otro en el que se fincan responsabilidades administrativas o penales a un servidor público. Aunque el resultado final pueda ser el mismo, el fundamento y procedimiento son distintos, de ahí lo complejo que puede resultar su aplicación, pues puede llegarse al extremo de que se utilice como presión partidaria o para desprestigio de personas determinadas. Una regulación estricta sería exigida para delimitar de manera clara y precisa los objetivos, operatividad, lapsos mínimo y máximo de ocupación del cargo para que la revocación sea procedente, supuestos específicos, institución organizadora, limitaciones, entre otras.

Algunos requisitos que considero deben ser tomados en cuenta para el diseño de este mecanismo son, entre otros: 1) que sea derecho de los ciudadanos –en número determinado por la ley– el de solicitar la revocación del mandato, y no de organizaciones o instituciones, en tanto constituye una herramienta ciudadana de control del poder; 2) que la solicitud observe los requisitos legales, como: mandato a revocar, causas y efectos de las conductas del servidor público que sustentan la solicitud, disposiciones legales contravenidas por este último; 3) que se respeten, adaptadas a esta figura, las normas mínimas del debido proceso; 4) que sean los órganos electorales, la autoridad competente en esta materia; 5) que, una vez recibida la solicitud de revocación y la respuesta del imputado, la autoridad competente determine si existen elementos suficientes para la procedencia de la solicitud; 6) que se definan los requisitos que deben cubrir los ciudadanos cuya firma formará parte del veredicto, por ejemplo, que hayan ejercido su derecho al sufragio en la elección de que se trate, y algunos otros por los que se pueda determinar que también cumplen con sus obligaciones ciudadanas; 7) que la determinación del número de ciudadanos necesarios para que sea pro-

[62] En el caso específico del Canal del Congreso, no sólo se transmiten las sesiones de la Cámara de Diputados, sino también las actividades de las comisiones, de las conferencias, foros y reuniones que sostienen los legisladores con miembros de organizaciones sociales y políticas, académicas, culturales y visitantes extranjeros. De manera adicional, se transmiten diversos programas culturales elaborados por el CEDIP y un noticiero que refiere las actividades de las cámaras y del acontecer nacional, en donde existe la pluralidad de ideas.

cedente la revocación, considere variables cualitativas, como el porcentaje respecto del padrón electoral y ubicación geográfica de los eventuales participantes, número de votos obtenidos por el imputado, en su caso, o bien las características de su designación, dando al órgano electoral facultades de interpretación aplicables a casos concretos, pero dentro de determinados supuestos; 8) que se establezcan mecanismos alternos, como encuestas o evaluaciones externas por parte de organismos acreditados, previos a la revocación 9) que haya mecanismos sancionatorios, con el fin de evitar un uso abusivo o inadecuado del recurso; que se limite el número de intentos de destitución; 10) la manera de cubrir la vacante, en caso de que la revocación resultare procedente.

No debe perderse de vista que lo que se busca no es la destitución como primer intento de corrección, sino la estabilidad y la continuidad de los servidores públicos electos por el voto popular en su cargo, pues ello contribuye a diversos fines para el ejercicio del poder: la gobernabilidad democrática, la legitimidad y credibilidad de las instituciones, y la especialización en el servicio público, entre otros.

Dentro de las más importantes limitaciones al poder ejecutivo se encuentra la revocación de mandato, una de las acciones más extremas que se realiza en el mundo y en el que cada país lo emplea de manera diferente. En México, su legislación sería clave para la regulación del poder.

Cámara de Diputados de Brasil tras la aprobación del proceso de Impeachment contra la presidente Dilma Rousseff por irregularidad en sus actos administrativos. Fotografía de Rahel Patrasso, 17 de abril de 2016, Ciudad de Brasilia, Brasil. Copyright © 2014 Xinhua News Agency All Right Reserved.

5. El control del poder

La naturaleza de cualquier definición es contingente y convencional, dependiendo del argumento que se desee sustentar. Partiendo de esta afirmación, el poder político consiste en "la formación, la distribución y el ejercicio del poder",[63] como señalé en un apartado anterior, y se expresa, en palabras de Carla Huerta, en "la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena",[64] de donde surge la interrogante de cómo definir quién debe ejercerlo y cómo debe hacerlo. Aquí la democracia juega un papel fundamental, pues para que el ejercicio del poder sea democrático, se requiere que sea suficiente y eficazmente controlado, además de surgir de la voluntad ciudadana.

En un estado democrático de derecho, para que las decisiones públicas sean obligatorias, deben tomarse con base en reglas previamente determinadas, de manera que si los gobernados las acatan por decisión y con conciencia, mayor será la legitimidad legal y racional de aquél, entendiendo por racionalidad la manera en que garantiza la coherencia, continuidad, uniformidad y efectividad de sus políticas. Así, en la medida en que los controles para mantener el ejercicio del poder dentro de linderos estrictos, den pauta, no sólo a la evaluación de sus resultados, sino al destierro de la arbitrariedad, en esa misma medida se acortará el espacio que separa a los ciudadanos de sus representantes.

Los ciudadanos tienen derecho a limitar el poder por la vía jurídica, aunque pueden hacerlo también por medios "de facto", incluso violentos; sin embargo, lo ideal es que el control del poder se lleve a cabo por medios no violentos: "la reforma antes que la revolución".[65] Para el buen funcionamiento de un Estado, entonces, es necesario limitar el ejercicio del poder mediante el establecimiento de controles y, en ese orden de ideas resulta natural la intervención del Poder Legislativo.

Las constituciones fijan cauces pero también diques al poder público, de forma tal que su ejercicio es objeto, cada vez más, de la observación y el escrutinio de otras autoridades y, muy importante, de la sociedad, lo que ha hecho mucho más transparente el ejercicio del poder. Merced a lo anterior, los abusos e ilegalidades se han ido limitando a través de mecanismos e instituciones cuyo objetivo es garantizar que el mismo se realice dentro un marco jurídico acotado, de donde puede afirmarse que existen dos niveles de control: 1) el que se autoaplica, que puede ser de carácter intra o interorgánico -por medio de mecanismos jurídicos o políticos-, y que pretende lograr la cooperación de los diversos actores políticos, y 2) el que resulta de la actividad ciudadana.

En el primer nivel se dan dos tipos de control: 1) el horizontal o político, que realiza el Congreso sobre el Ejecutivo, y 2) el vertical, que ejercen los suscriptores del pacto federal sobre la federación. Los mecanismos jurídicos de control del poder son técnicos y más lentos para producir resultados, en tanto que los mecanismos políticos son más dinámicos porque su despliegue es menos rígido y formal, y son también más eficaces puesto que producen efectos más rápido y de mayor alcance, a diferencia de los jurídicos que, por regla general, tienen efectos restringidos a los destinatarios de la norma. En el establecimiento y utilización de los mecanismos de control del poder público, es fundamental atender al contexto en el que esto se presenta: 1) si es

[63] Bobbio, *Estado, gobierno…*, *op. cit.*, p. 103.
[64] Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., UNAM, México, 2010, p. 5.
[65] *Ídem*, p. 9.

derivado de la lucha por el poder, 2) de la lucha contra el poder, o 3) de la lucha en el poder. Es frecuente que las fuerzas políticas opositoras al gobierno en turno, confundan el papel que juegan respecto del citado control, pues su pretensión original por el poder, llega a degenerar, en los hechos, en una lucha contra el mismo, de suerte que si estas fuerzas políticas opositoras llegan en algún momento a ser gobierno, tendrían que enfrentar una socavada legitimidad y la desconfianza ciudadana en las instituciones.

En el segundo nivel, la democracia participativa es una opción para atenuar el peso del poder a través de la participación de la sociedad civil; sin embargo, debe tenerse cuidado en este respecto, puesto que las denuncias de corrupción o de ineficacia en contra de instituciones públicas o de partidos políticos, en los hechos pueden llegar a debilitar las posibilidades reales de control sobre el gobierno: si los controladores están desprestigiados, el apoyo al ejercicio impune del poder será mucho mayor.[66] Por ello, las expresiones ciudadanas tienen que utilizar la vía de las instituciones que la ley creó; de lo contrario, terminaría por ser un ejercicio caprichoso y eventualmente ilegal, derivado de un derecho en sus orígenes legítimo. Es decir, la utilización de la vía ilegal para el ejercicio de un derecho, podría poner en duda hasta la legitimidad del mismo.

Carla Huerta considera que la Constitución es el instrumento idóneo para articular los sistemas de control, aunque no es el único.[67] Visto desde la perspectiva constitucional, el control del poder tendría que radicar de manera fundamental en el Congreso y éste, ejercerlo mediante normas jurídicas emitidas *ex profeso*, con instituciones *ad hoc*, o bien establecer mecanismos de control específico, sin perder por ello su facultad constitucional. Así, la función de control se distribuye entre todos los órganos que ejercen el poder o están dotados de autoridad, de forma tal que todos ellos son controladores y controlados, a través del Derecho positivo, lo que convierte al orden jurídico en elemento y objeto de control.[68]

Finalmente, los controles más eficaces son los que no paralizan la acción de los órganos de poder, puesto que, de ocurrir esto último, la atención de los asuntos públicos quedaría desplazada a un segundo término.[69] Es indispensable, por ello, que en el establecimiento y utilización de los mecanismos de control del poder no se pierda de vista el objetivo principal, que no debe ser el de derrotar al oponente *per se*, sino el de sujetar a las autoridades a los estrictos límites que la ley señala para su ejercicio, y evitar el abuso y la arbitrariedad.

6. Fortalecimiento del Poder Legislativo

Para fortalecer la democracia es fundamental modernizar al Estado, y en el caso mexicano, como elemento infaltable de la reingeniería del poder público a la que me he referido con anterioridad, el Poder Legislativo está urgido de una reforma que le permita robustecer sus atribuciones y su desempeño institucional, para así contribuir a la transformación de todo el Estado. Como he señalado, las condiciones a las que estuvo sujeto el Poder Legislativo mexicano en el transcurso de los siglos XIX y XX, le hicieron rezagarse en el desarrollo institucional, por lo que hoy debe remontar esas deficiencias y debilidades. Aquí desarrollo algunas propuestas que lo harán más eficiente en su propio seno y más eficaz en el desempeño de sus quehaceres políticos y jurídicos.

---

[66] Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, México, 1998, p. 2.
[67] Huerta, *op. cit.*, p. 10.
[68] *Ibidem,* p. 33.
[69] Valadés, *op. cit.*, p. 8, paráfrasis.

Los cantones suizos conservan de manera celosa la Asamblea Cantonal o Landsgemeinde*, una forma de participación directa heredada desde la antigua Grecia y validada por el Derecho Germánico. En ella, los ciudadanos eligen con votación a mano alzada aspectos tan importantes como referéndums, plebiscitos, iniciativas populares y revocaciones. En la actualidad, y con las nuevas tecnologías, se ha buscado realizar estas votaciones de manera virtual para aquellos que se encuentren fuera, además de que fomentaría la participación. Cabe resaltar que estas asambleas se realizan es espacios públicos precisamente por la cantidad de ciudadanos que acuden a emitir su opinión.*

Asamblea anual de Landsgemeinde, una de las formas participación directa dentro de una asamblea popular en donde la votación es a mano alzada. 29 de abril 2012, Ciudad de Appenzell, Suiza. Getty Image.

En este sentido, habiendo señalado los paradigmas que deben regir la reingeniería de los poderes públicos en general, me referiré al Congreso considerando los canales de acceso, estructura, organización y funcionamiento internos de las cámaras que lo integran, y la manera en que su mayor o menor grado de profesionalización y eficiencia es determinante para la calidad de su desempeño y, en consecuencia, la de sus relaciones con la sociedad a la que representa y con el resto de los poderes del Estado, en especial con el Ejecutivo.

En el aspecto de los canales de acceso, abordaré los temas relativos al del número de integrantes que componen cada cámara y su relación con el principio de representación; la transformación constitucional que posibilita la reelección inmediata de los legisladores, aunque aún no se aplica. Estos cambios buscan el desarrollo de carreras parlamentarias vigorosas y sólidas, capaces de consolidar una relación del Legislativo *vis à vis* el Ejecutivo, así como la profesionalización de los cuerpos consultivos al interior de cada una de las cámaras y su composición misma que, desde mi perspectiva, debe obedecer a la lógica de la regla de la mayoría con los ajustes previstos en la Constitución.[70]

En lo tocante a su funcionamiento interno, en un apartado subsecuente me referiré con particular interés a algunas de sus funciones de control y fiscalización, así como al procedimiento para realizar la función legislativa, y expondré las alternativas que, en mi concepto, deben impulsarse a efecto de llevarla a cabo de una manera más eficiente, mediante una reformulación procedimental basada en la división definitiva de la función parlamentaria y la actividad administrativa. Aquí incluiré el caso de los estudios y evaluaciones previos sobre el costo-beneficio de la legislación, los cuales van más allá del mero impacto presupuestal. Se trata no sólo los análisis previos acerca del impacto económico, social, medioambiental, legislativo, de género, etc., que de forma eventual tendría la legislación a aprobar, sino también del impacto en sus diversos ámbitos de aplicación, una vez que la legislación ha entrado en vigor y producido sus efectos. Se trata de una materia hasta hoy inexplorada por el Congreso mexicano y un debate que, por obligado, no debe soslayarse.

Casi para concluir, en sendos apartados me ocuparé del proceso legislativo y de la organización interna de este poder, destacando el fortalecimiento de las comisiones como un elemento fundamental dentro de la cotidianidad parlamentaria y como instancias claves para cumplir con las funciones y facultades que tiene encomendadas, así como de la profesionalización de las oficinas de apoyo parlamentario, y la necesaria reestructuración del servicio de carrera, creado por la Ley Orgánica del Congreso General, y que aún debe consolidarse como un mecanismo para lograr el buen desempeño de sus integrantes y la prestación adecuada de la asesoría que demandan los legisladores, las comisiones, los comités y todas las instancias de apoyo parlamentario de las cámaras.

a) *Canales de acceso: elección de integrantes y composición de las cámaras*

La sociedad mexicana ha experimentado, en los últimos años, cambios profundos y dado lugar a situaciones que, por insólitas y excepcionales, no han logrado ser satisfechas del todo mediante los habituales canales de comunicación entre aquélla y sus representantes en el Congreso. Por ejemplo, las

[70] *Vid. supra* capítulo III, numeral 4, Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso.

mujeres, los jóvenes o los indígenas, entre otros segmentos sociales considerados relegados o vulnerables, han cobrado un protagonismo que exige de sus representantes respuestas puntuales que sepan darle cauce a sus necesidades y demandas.

El aspecto teleológico del principio de la representación, en este contexto, adquiere una gran relevancia, sobre todo si tomamos en cuenta que los movimientos sociales, cada vez más frecuentes en el país, emprenden la lucha por causas e intereses que el Estado no ha logrado satisfacer con suficiencia ni eficiencia. Ello obliga al replanteamiento de nuestro esquema institucional y a una seria reflexión acerca del cumplimiento del mandato y el ejercicio de la representación recibidos por medio del voto popular.

Diversas posibilidades existen para abordar la integración y composición del Poder Legislativo, siendo como es, la asamblea de las múltiples voces del país, es decir, de las de todos los segmentos que la conforman: sociales, étnicos, culturales, económicos y productivos, entre otros. Ser depositario de la representación nacional lo convierte en el asiento, por excelencia, de la pluralidad, de la diversidad, del contenido intrínseco de lo democrático. Por tanto, quienes son electos como miembros de este poder, tienen la responsabilidad trascendental de velar por los intereses y aspiraciones, no sólo de sus electores, sino de la población en general, en el diseño, creación y reforma de las leyes, las políticas y los proyectos que hagan posible la defensa y concreción de los anhelos compartidos.

Una posible conformación es establecer cuotas para la incorporación al parlamento, de representantes de esos grupos, en principio, insuficientemente tomados en cuenta, por ejemplo, los indígenas. Sin embargo, considero que esta solución no es la idónea, máxime que en los últimos años, se han logrado reformas al marco electoral que han permitido una mayor participación de bloques ciudadanos que han ganado terreno, como es el caso de obligar a los partidos a postular candidatos a puestos de elección, respetando el principio de paridad de género.

También es de destacar que algunos partidos políticos, a propósito de la apertura democrática, han creado normas estatutarias que permiten, en la determinación de candidaturas por ambas vías, la integración de personas emblemáticas de algunas de las expresiones que pugnan por mayor representatividad: indígenas, discapacitados, miembros de la diversidad sexual, por citar algunos casos. Estas soluciones ya han sido objeto de pronunciamiento por parte de los tribunales electorales y se ha normalizado su empleo, lo que repercute en la composición del Congreso.

Se advierten también los avances en las organizaciones partidarias en el aspecto en comento; por ejemplo, se creó la Secretaría de Diversidad, Igualdad e Inclusión, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la Secretaría de Diversidad Sexual, en Morena. En los últimos años diversos partidos han postulado candidatos de la Comunidad LGBTTTI que se han integrado a las instancias legislativas: el PRD contó con tres diputados federales, uno en cada una de las LVII, LIX y LXI legislaturas, que llegaron por la ruta plurinominal; en la LXIII también se contó con dos diputados federales, uno del PRI, electo por mayoría relativa, y el otro de Morena, quien asumió el puesto en 2016, por licencia del titular que llegó por idéntico principio.

Al tratarse de las cuotas indígenas, en noviembre de 2017, se presentó en el Senado una iniciativa para obligar a los partidos políticos a postular en el 10% de los espacios a ciudadanos indígenas, para los cargos de elección al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

Con relación al imperativo de postular un número mínimo de candida-

El Congreso Mexicano, preocupado hacer comprensible a la ciudadanía el proceso legislativo ha buscado realizar ejercicios con diversos grupos e impulsando programas para ello, como el Museo Legislativo, en donde los niños pueden aprehender el proceso mientras juegan en el Museo Legislativo.

Jóvenes de nivel secundaria al interior del Museo Legislativo Los Sentimientos de la Nación *durante una actividad lúdica en que imitan la función legislativa*. Fotografía de José Ignacio González Manterola, 16 de mayo de 2018, Ciudad de México.

tos y candidatas de los grupos antes mencionados, se asumen como acciones afirmativas para lograr su participación política, según la jurisprudencia 43/2014.[71] El tribunal electoral sostuvo:

> De la interpretación de los artículos 1°, párrafos primero y último, y 4°, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

De igual manera, en la jurisprudencia 9/2015,[72] señaló que

> la igualdad, exige, entre otras cosas, que la aplicación normativa coloque a las personas en aptitud de gozar y ejercer efectivamente sus derechos. […] Lo anterior actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitu-

[71] Véase "ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL". En *http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=43/2014,* [consultado 20/7/2018].

[72] Véase "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN". En *http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=9/2015,* [consultado 20/7/2018].

> tivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad. En ese orden de ideas, si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.

En la tesis XLI/2015, dicha instancia judicial consideró que se "debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones". Este criterio planteó la necesidad de que revisar "mecanismos idóneos y eficaces que les permitan garantizar plenamente su derecho a ser votados; corresponde a los partidos políticos, como entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, [y] promover la participación de los indígenas".[73]

En el proceso electoral 2017-2018, este tribunal dio por descontadas las cuotas de género y exigió a los partidos políticos que dos de las cinco listas de circunscripción para la Cámara de Diputados las encabezara una mujer. Por lo que respecta a los derechos políticos de miembros de pueblos y comunidades indígenas, aumentaron a 13 los distritos donde se debería postular candidaturas de ese origen.[74]

Es evidente que se debe pasar de la inclusión social a la inclusión política; es decir, no solo garantizar el disfrute de los derechos de toda naturaleza consagrados en la ley, sino el de participar activamente en la definición y ensanchamiento de los que corresponden a cualquiera, en la sede de la representación nacional.

La incorporación de esos perfiles que enriquecen el mosaico mexicano, se ha dado mediante aproximaciones sucesivas. En efecto, algunos cambios han ocurrido, primero, en el marco estatutario de los partidos políticos y cuando se ha conseguido un consenso sobre su viabilidad, se han llevado a la legislación ordinaria. El momento culminante ha sido su incorporación al texto constitucional, pues se ha perfeccionado un vehículo que amplía la democracia participativa.

Nuestro país reconoce su riqueza cultural en su más amplia acepción; no solo debe verse con normalidad este tipo de planteamientos, sino con simpatía, para hacer compromisos con la causa, militar en esos propósitos, que redundan en la calidad y consistencia del Legislativo.

---

[73] Véase "DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA". En *http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XLI/2015*, [consultado 20/7/2018].

[74] Véase SUP-JDC-377/2018, TEPJF, sesión del 27 de junio de 2018, en *http://sitios.te.gob.mx/buscador/*, [consultado 20/7/2018]. En el resumen de esta sentencia titulada "Sentencia de Sala Superior en la que se incrementa un distrito para la postulación de candidaturas indígenas", se refiere que el 14 de diciembre de 2017, la Sala Superior mediante sentencia SUP-RAP-726/2017 modificó el acuerdo INE/CG508/2017. Esta modificación consistió en aumentar de 12 a 13 distritos, especificando que la postulación debía ser en aquellos que tienen más del sesenta por ciento de población indígena; la referida sala precisó la necesidad de que exista un vínculo comunitario en las personas indígenas que sean postuladas.

b) *Reducción del número de integrantes*

Una demanda ciudadana que ha adquirido relevancia en los últimos años es la disminución de los integrantes del Congreso, al considerar que ya se ha alcanzado una robusta representación de los diversos proyectos de país que los partidos postulan, y al incorporarse también la visión de los representantes populares independientes.

El incremento paulatino de legisladores obedeció a factores poblacionales y políticos que modificaron el rostro de la sociedad mexicana, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX:

1) El acelerado crecimiento demográfico que experimentamos en ese tiempo, obligó a cambiar la conformación de las unidades territoriales en las que se basaba la elección. De considerar el número de habitantes para definir la cantidad de distritos, pasamos, después de 1977, a establecer 300 de ellos para elegir, por el principio de mayoría relativa, a igual número de diputados. El artículo 52 constitucional que lo prescribe ha sido reformado en ocho ocasiones desde 1917.[75]
2) El imperativo de dar cauce a la pluralidad y a la diversidad de opiniones, justificó la adopción de mecanismos para la incorporación de personas de varias filiaciones partidarias, a quienes era difícil ganar por la vía de la elección mayoritaria. De ahí el incremento en la membresía de la cámara baja por la vía de los diputados de partido, primero, y después por la de representación proporcional. Lo mismo ocurrió posteriormente en el Senado.

Con sus 628 legisladores federales, 500 diputados y 128 senadores, México es el país con mayor número de representantes, en términos absolutos, de América Latina. La cantidad de legisladores parece razonable si tomamos en cuenta los complejos procesos y las trascendentes decisiones que en el Congreso tienen lugar; aunque esto no debe ser obstáculo para conseguir un mayor rendimiento y una satisfactoria rendición de cuentas. En mi concepto, debe afrontarse la eventual inexperiencia parlamentaria y la indisposición para construir acuerdos que pueden dar como resultado una baja productividad legislativa, una deficiente relación entre instancias del poder público, y entre representantes y representados, o la insuficiencia de canales idóneos para la rendición de cuentas, así como de mecanismos para posibles auditorías del desempeño. Algunos de estos factores serán revertidos con las reformas que dejarán ver sus efectos una vez que se desarrollen completamente.

Las causas que condujeron al incremento en la membresía de las cámaras, han dejado de existir, puesto que todas las fuerzas políticas cuentan con idénticas oportunidades para competir y ganar espacios por ambas vías, por lo que, en mi opinión, es momento de revisar cuántos deben formar parte de las cámaras y quizá en un futuro reducirlas, sin menoscabo de mecanismos que garanticen la presencia de fuerzas políticas minoritarias en el Congreso, lo cual resulta útil para la democracia. Lo que hoy se cuestiona es el número de curules y escaños, así como el uso que los legisladores hacen de la representatividad que los electores les encargan con su voto.

Veamos primero el aspecto numérico de la representación. El artículo 52 constitucional establece que la Cámara de Diputados tendrá 500 integrantes: 300 electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 de acuerdo al de representación

[75] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm*, [consultado 15/12/2017].

La representatividad en México, enlazada a la cantidad de ciudadanos, tuvo una gran transformación en el año de 1977, cuando se reformó la ley para aumentar el número de diputado y modificar los lineamientos para la elección de los mismo, con lo que en 1979 se integraron más partidos políticos a las cámaras y con ello, se aumentó la representatividad en el Congreso de la Unión.

Protesta de los legisladores de la LI Legislatura de la Cámara de Diputados, formada por integrantes del PRI, PAN, PPS, PCM, PARM, PST y PDM, siendo la primera legislatura tras la reforma política en materia electoral de 1977. Fondo Hermanos Núm. de serie 32204, Cronológico, Ciudad de México, 31 de agosto de 1977, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

proporcional, basado en listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, el 53 previene que el territorio nacional se dividirá en 300 distritos, cuya demarcación territorial "será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados", criterio que persigue el objetivo de uniformar, hasta donde sea posible, el número de habitantes en cada una.

Si tomamos en cuenta que México tenía en 2011, 112 millones 336 mil 538 habitantes, de acuerdo con las cifras del censo de 2010,[76] cada uno de los 500 diputados representaría, aproximadamente, a 224,673 personas. Esta cifra, por sí misma, no permite concluir si es adecuada o no; es sencillamente, un convencionalismo.

Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el promedio casi se triplica: su Cámara de Representantes consta de 435 integrantes, composición que está definida con base en el método Hill-Huntington,[77] que consiste en definir un número de representantes en proporción directa a la población de cada estado. Es decir, si ese país tiene cerca de 313.2 millones de habitantes, a cada uno de los 50 estados que lo integran le corresponderá un diputado

[76] Instituto Nacional de Estadística, Geografia e Informática (INEGI), *http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P,* [consultado 15/6/2011]. Con base en este censo se llevaron a cabo las elecciones federales en 2012. En los datos oficiales de 2015 se registró una población de 119,530,753 habitantes, de tal manera que la ahora estaría cerca de 240,000 personas por cada diputado. En *http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P,* [consultado 25/1/2018].

[77] Método diseñado por Joseph A. Hill, de la oficina censal de Estados Unidos, y Edward V. Huntington, matemático de la Universidad de Harvard, el cual fue incorporado a la legislación electoral en noviembre de 1941 por el presidente Roosevelt.

por cada 624 mil personas, en promedio, con la garantía de que si un estado no alcanza tal población, de todas formas tendrá derecho a un representante. De esta manera, todas esas entidades políticas tendrán el número de distritos electorales que resulten de este cálculo. En el Senado la representación es paritaria, por lo que debe haber dos senadores por estado de la Unión.

Brasil, por su parte, tiene cerca de 203.5 millones de habitantes y una cámara baja integrada por 513 diputados, por lo que cada uno representa a un promedio de 396,700 personas, cifra superior a la nuestra en poco más de 172 mil. En Argentina, con una población aproximada de 41.5 millones, la de diputados está compuesta por 257 representantes populares, que ejercen

Aunque la representación poblacional es la base para la integración parlamentaria, el caso italiano es interesante no solo por lo diverso de su población en cada región así como la cantidad de población en estas zonas, sino también por las trasformaciones tan importante que a atravesado debido a la lucha contra la corrupción y el crimen organizado que fueron exigencias fundamentales de la sociedad italiana.

Interior del Parlamento Italiano, en el Palazzo Montecitorio, durante una sesión. Marzo de 2018, Roma, Italia.

el mandato a nombre de 161,480 individuos, 63 mil menos que en México. La de Japón se integra con 480 legisladores para un conglomerado de 126.5 millones, es decir, cada uno representa a un promedio de 263,500 habitantes, casi 39 mil más que en el país.

En Alemania, con 81.5 millones de personas, dicha representación está integrada por 598 que discuten y deciden por 136 mil 300 aproximadamente, casi 88 mil menos de los que aquí corresponden a cada uno. En el otro extremo, Italia, con una población de alrededor de 61 millones, tiene 630 diputados. Francia cuenta con 577 de ellos que representan a 65 millones de connacionales. Reino Unido posee una población de 62.5 millones, y su

cámara de los comunes está integrada por 650 legisladores. El promedio de personas por cada representante en estas tres últimas naciones es de 96,850, 112,650, y 96,150, respectivamente, casi 2.5 veces menos que en el caso mexicano, y estamos hablando de países desarrollados y con una larga tradición democrática.

Por lo que respecta a la cámara alta, cuyo principio de representación es conforme al territorio, México tiene 128 senadores y 32 entidades federativas. En Estados Unidos 100 y 50; en Brasil 81 y 27; en Argentina 72 y 24; en Japón 242 y 47 prefecturas; en Italia 320 (cifra variable) y 110 provincias; en Francia 343 y 96 departamentos metropolitanos y cuatro de ultramar, más los senadores que corresponden a los franceses en el exterior y a los territorios insulares.

En Japón, Italia, Francia y Reino Unido, la integración de ésta no obedece a un criterio paritario, en tanto no está regida por un componente federativo ni territorial. En Japón, 146 miembros de la Cámara de Consejeros son electos en circunscripciones plurinominales y 96 por el principio de representación proporcional. En Italia, el número de senadores por región está sujeto al factor poblacional, con extremos destacados: Lombardía tiene 47 y Valle D'Aosta uno, además de contar con senadores vitalicios, los senadores expresidentes, y cinco más que designa el Presidente en funciones.

En Francia se asignan de uno a tres senadores por departamento; entre uno y dos a los territorios insulares, y doce a los franceses en el exterior. En el Reino Unido, los miembros de la Cámara de los Lores, son más o menos 829 y no son electos popularmente, pues su integración obedece a reglas distintas. Está compuesta por lores espirituales y lores temporales; los primeros son 24 obispos de la Iglesia Anglicana y el resto forman parte de dicha cámara por designación real o por derecho hereditario.

Vistos los ejemplos, es difícil señalar, sin temor a la equivocación, cuál debe ser un número idóneo de personas a representar por cada legislador. En México, la cuestión de si es un número suficiente, limitado o excesivo, y cualquier respuesta, me parece, tendría visos de verdad o no, en tanto que no es el número, sobrado o reducido, lo que garantiza la observancia del principio de representación, sino la pluralidad y la diversidad en la composición de las cámaras, así como las características de sus integrantes y, lo que es muy importante, el uso que hagan del encargo que reciben, en términos de eficiencia, productividad y rendición de cuentas. No hay criterios unánimes para garantizar una mayor eficiencia en el desempeño de los legisladores, ni un esquema infalible de rendición de cuentas.

El principio de la representación no encuentra su mejor expresión en un mero indicador numérico, sino en la capacidad para cumplir, de manera eficiente y eficaz, con las funciones que este órgano colegiado tiene asignadas y la disposición para rendir cuentas a los ciudadanos del uso que se hace del mandato, y para ello es necesario atender a las causas de fondo y replantear el diseño del Legislativo en diversos aspectos, tanto en las vías de acceso, como en las funciones y la operación del mismo.

En las cámaras del Congreso, se han presentado diversas iniciativas que proponen la disminución de legisladores, con variantes, que incluyen, entre otras, la eliminación o reducción de los diputados electos por la vía de la representación proporcional y los 32 senadores de la lista nacional; la reducción proporcional de los diputados que se eligen por ambos principios, o igualar el número de éstos, e inclusive el cambio del sistema electoral. No hay coincidencia entre las propuestas sobre el número de asientos a eliminar, ni respecto de la proporción entre los que se eligen por ambas vías, ni en las motivaciones que lo sustentan.

Por ello, en atención al sistema político que adoptamos, que se aproxima a la lógica del modelo consensual de democracia de Liphart, así como a la exigencia ciudadana de reducir la cantidad de legisladores, me parece que una propuesta razonable puede ubicarse en 400, con base en la misma fórmula que actualmente contempla un 60% a los electos por mayoría y un 40% para los de representación proporcional; es decir, que se eliminarían 60 distritos electorales y 40 lugares en las listas regionales. El número de senadores podría reducirse a 96, con la supresión de los 32 provenientes de la lista nacional. Con 400 diputados, tendríamos un coeficiente de alrededor de 298,827 personas por cada uno,[78] mientras que las entidades federativas contarían con tres, con lo cual, además, se recuperaría la representación paritaria en esa cámara, al corregir la desviación actual.

Resulta de vital importancia destacar que, en el caso de la Cámara de Diputados, no se sacrificaría representatividad ni pluralismo, pues su integración no sufriría un cambio sustancial. Diferente sería en el Senado, pues se trataría de volver al planteamiento original como cámara representativa de las entidades federativas, con la elección de sus integrantes por voto directo. Con la eliminación de los senadores electos por representación proporcional, no se cerrarían los espacios a los partidos minoritarios, pues continuaría vigente la posibilidad de asignación a la primera minoría, al quedar garantizada la representación de las diferentes fuerzas partidarias.

c) *Reelección inmediata*

El tema de la reelección y la larga estadía de políticos en responsabilidades superiores, ha sido objeto de intensas discusiones en diversos episodios de nuestra historia patria. Algunos hitos de lo anterior los marcó Antonio López de Santa Anna y, pocos años después, Porfirio Díaz. Resulta paradójico que, en principio, éste se manifestara por la "no reelección", y años más tarde, ampliado el postulado fuera utilizado en su contra. De hecho, la demanda "Sufragio efectivo. No reelección", fue acuñada para objetarlo[79] y se convirtió en una de las disposiciones centrales de la Constitución de 1917 que en el primer párrafo de su artículo 83 señalaba:

> El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.[80]

Sin embargo, apenas 10 años después, se modificó la Constitución para permitir la reelección, siempre y cuando, no fuera "para el período inmediato" [y] pasado éste, [podría] desempeñar nuevamente el cargo, sólo por un período más". Es evidente que la medida no generaba un rechazo popular como el que llegó a provocar con el tiempo. Obregón se postuló como candidato y fue electo presidente, por segunda vez, en 1928, aunque su asesinato le impidió asumir la responsabilidad, hasta que en 1933 quedó proscrita aquélla del texto constitucional.[81] Por la necesidad que tenía el Ejecutivo de

---

[78] Con base en los datos oficiales para 2015, del INEGI.

[79] Al respecto de este tema, véase el capítulo II, en donde se recuerda que esta expresión fue utilizada por el propio Díaz contra la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, en el *Plan de Tuxtepec* promulgado el 10 de enero de ese año: "No reelección del presidente de la República". No obstante, tras los años de dictadura, el lema se reelaboró y empleó en su contra y desde entonces quedó tal y como lo conocemos, siendo una de las principales divisas revolucionarias.

[80] *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009*, en *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf*, [consultado 15/12/2017].

[81] Por reforma constitucional del 24 de enero de 1928, el mandato se extendió a seis años, pero se

Dentro de la historia mexicana, el último presidente que se reeligió fue Álvaro Obregón en 1928, sin embargo, los recuerdos de la dictadura porfirista estaban muy cerca, además de que la Guerra Cristera se estaba aún desarrollando en el país. Durante una homenaje en su honor, en el restaurante La Bombilla, fue asesinado por un cristero y con ello, se cerró en México la imposibilidad de la reelección presidencial.

Álvaro Obregón junto con sus partidarios en un banquete en el restaurante La Bombilla, 17 de julio de 1928. © 606793 Secretaría de Cultura.-INAH.-MEX.-Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

evitar la eternización de caudillos regionales en los cargos públicos y propiciar la movilización y capilaridad políticas, la prohibición de la reelección se extendió a los integrantes del Poder Legislativo y a todos los cargos de elección local, si bien con el carácter de relativa. El impedimento para que los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos pudieran postularse para un periodo inmediato no se encontraba en el texto original de la Constitución.

La persistencia de la no reelección inmediata de los legisladores, en el sistema político mexicano, respondió a un atavismo que fue superado; y dio cauce a nuevos planteamientos que fueron atendidos por la reforma constitucional y legal de 2014, que aún no se aplica para los legisladores federales. Destaco las ventajas de las nuevas disposiciones:

1) Motiva a los legisladores a desempeñarse con eficacia, por el incentivo de contar con una segunda oportunidad, al acumular experiencia. Al concluir su mandato, estarán en mejores condiciones de desempeñarse en esas tareas específicas, además de contribuir al fortalecimiento y profesionalización del Legislativo.
2) Permite que los representantes populares construyan una relación de confianza, de carácter permanente, con sus representados, haciendo más eficiente su comunicación, de modo que posibilita a los ciudadanos premiar el ejercicio responsable de los primeros, o bien castigar sus deficiencias.
3) Hace más dinámicos los ritmos de negociación de las agendas públicas que se discuten, al existir continuidad aun con los procesos periódicos

conservó la posibilidad de la reelección en los términos previstos por la modificación del año anterior, en la cual solo se prohibía la reelección para el periodo inmediato. La reforma del 29 de abril de 1933 la prohibió de manera definitiva. Véase este tema en el capítulo II.

de renovación de las cámaras. Anteriormente, las negociaciones conjuntas, en escenarios de esta naturaleza, se veían sujetas a los vaivenes políticos propios de las campañas electorales, además de que generaban costos adicionales que podrían evitarse, sobre todo si se considera que de manera frecuente las negociaciones debían reiniciar en cada periodo legislativo; y

4) Participa de la consolidación de un servicio civil de carrera que aporta profesionalismo, como lo requiere la función legislativa, además de limitar los cambios de organización que suelen promover los recién llegados, los cuales, con cierta frecuencia, obedecían a intereses ajenos a los institucionales.

Destaco lo anterior porque aún existen resistencias en diversos sectores, incluidos algunos actores políticos, que esgrimen argumentos contra la reelección inmediata tales como que: 1) se abriría la puerta a la reelección del Ejecutivo; 2) se recrearían cacicazgos, los representantes se eternizarían en el cargo y generarían corrupción; 3) se impediría el relevo generacional; o 4) se debilitaría la disciplina de voto de los grupos parlamentarios.

En nuestro país está cancelada la posibilidad de la reelección presidencial, por lo que la habilitación constitucional de oportunidades consecutivas para legisladores, no lleva automáticamente a la del Ejecutivo. Por otra parte, el riesgo de consolidar liderazgos que pueden devenir en cacicazgos es real, aunque siempre estará de por medio la fuerza ciudadana, la de un electorado informado, demandante y exigente de que se le rindan cuentas.

El relevo generacional es un imperativo, aunque convencido estoy de que el entreveramiento de los diversos grupos de edad produce buenos resultados. En este sentido, la integración ideal de las cámaras sería aquélla que pudiera incorporar políticos expertos y cuadros nuevos, en un esquema de recambio inteligente y práctico en la membresía de cada fracción parlamentaria, tarea que constituye una responsabilidad compartida de los partidos políticos, al postular candidaturas, y de la sociedad, al ejercer el sufragio.

Creer que con la reelección se puede debilitar la disciplina de voto dentro del Congreso implica desconocer los mecanismos y los incentivos que operan a favor del mantenimiento de dicha disciplina; si bien con su reelección, los representantes populares se enfocarían en definitiva en los intereses de sus representados, la disciplina partidaria no se diluiría, pues ésta, bien entendida, se construye, no se impone; surge a partir de las convicciones, intereses y posiciones ideológicas -nunca de manera dogmática-, de quienes integran un partido político o grupo parlamentario, por lo que los legisladores seguirían dependiendo en gran medida de sus bancadas y de sus dirigencias, pragmáticamente dicho.

Cecilia Mora-Donatto, esgrimiendo una posición firme, y a mi parecer atendible, ha sostenido que la reelección debía plantearse una vez que el Congreso experimentara una amplia reforma por lo menos en tres áreas sustantivas, a saber: 1) la manera de hacer normas; 2) sus facultades de control; y 3) sus servicios de apoyo técnico. Al mismo tiempo opina que esta nueva posibilidad, debe estar vinculada a un sistema amplio y claro de rendición de cuentas y a otro efectivo de responsabilidades de los legisladores. De lo contrario, dice la autora, la reelección legislativa no fortalece al sistema democrático mexicano, sino única y exclusivamente al legislador y a los partidos políticos.[82]

[82] Mora-Donatto, Cecilia, *La reforma del Congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva, La reforma política vista desde la Investigación legislativa,* México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 153-186, paráfrasis.

procesofoto

Al igual que en otros países, en México existe la reelección de diputados y senadores, aunque no inmediata. De entre todos los diputados y senadores que se han reelegido destacan Blas Chumacero y Fidel Velázquez, respectivamente. Chumacero presidió la Federación de Trabajadores de Puebla y fue fundador del Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del PRI. Su larga estadía en las filas sindícales le dio el conocimiento de las necesidades de los trabajadores para abogar por sus derechos en el congreso.

Blas Chumacero al interior de la Cámara de Diputados durante su gestión en la LIII Legislatura, noviembre de 1985. Fotografía de Francisco Daniel, 22 de noviembre de 1985, Ciudad de México. Archivo Proceso/Procesofoto.

En Estados Unidos, por ejemplo, está permitida la reelección del Ejecutivo por un periodo y la de los legisladores de manera indefinida. En el caso de los sistemas parlamentarios, la reelección de quien ejerce la función ejecutiva ni siquiera es motivo de discusión, en tanto que es el propio Parlamento el que forma gobierno. En este contexto, sería absurdo considerar que uno y otro sistema son antidemocráticos por permitir la reelección. Pudiera decirse que, por el contrario, la posibilidad de permanecer en las cámaras ha generado, en ambos sistemas, el impulso de modelos más eficaces, responsables y transparentes de ejercicio de la función pública, donde la rendición de cuentas constituye un factor fundamental. Incluso en Latinoamérica, cuya tradición antireeleccionista tiene raíces muy profundas, la tendencia a favor de la reelección ha ido *in crescendo* –en algunos casos con resultados cuestionables, es cierto-, lo que podría ser interpretado como que, por un lado, la sociedad ha florecido políticamente y es capaz de sancionar, con su voto, el desempeño de sus representantes y, por el otro, que la alternancia *per se* no ha sido garantía de eficiencia ni de gobernabilidad. No es de extrañar que en la mayoría de los países democráticos esté permitida la reelección consecutiva de legisladores.

En este contexto, ésta tiene que ver, hoy más que nunca, con cuestiones de gobernabilidad; de un real y efectivo sistema de frenos y contrapesos, y de continuidad de políticas públicas y de proyectos de largo plazo, que la alternancia absoluta no ha sido capaz de proveer completamente. Los problemas que, en su caso, genera la imposibilidad de reelegir a los legisladores no sólo están relacionados con la democracia; en este caso, su déficit inhibe la posibilidad de que el elector pueda reconocer o no a sus representantes. Se relaciona directamente con la posibilidad de formar parlamentarios expertos y me refiero no sólo al aprendizaje individual de los mismos, sino al institucional, es decir, a lo que pueden ganar las cámaras en lo particular y el Legislativo como un todo. En efecto, como ya señalé, con la conclusión del mandato, suele perderse lo adquirido por el legislador y por sus colaboradores, en tanto que el servicio civil de carrera parlamentario, profesional y eficiente no se ha logrado consolidar en nuestro Congreso.

La ausencia de la reelección inmediata ha provocado que las negociaciones de las agendas deban recomenzar en cada legislatura, con frecuente desperdicio de oportunidades, pues con el periodo trianual de los diputados, concluye una mitad de la gestión sexenal del Ejecutivo. Considérese que, "para cada una de las legislaturas desde 1934 hasta 1997, sólo un 14% de sus miembros ha contado con experiencia previa como diputado federal".[83] Las cifras son contundentes: de un total de 4,274 de los electos entre 1934 y 1997, solamente 578 consiguieron una oportunidad posterior; es decir, un 13.5%,[84] observada la restricción constitucional. De éstos, sólo 64 del PRI, 13 del PAN, y 7 de los partidos de izquierda, lograron ser legisladores más de una vez.

La limitante de la reelección inmediata, también inhibía la construcción de una relación de confianza entre representante y representados, puesto que el primero estaba más interesado en trabajar por su siguiente cargo, que en relacionarse con sus electores, a quienes quizá no volvía a acercarse. Un dato muy revelador es el que señala que, de los diputados que regresaron a la cámara, "más de la mitad [lo hizo] por distintos distritos [lo que pone de relieve] que la prohibición de la reelección inmediata desincentiva el desarrollo de una relación de *accountability* entre el político y sus representados, ya que la reelección del diputado no se define en función del resultado del proceso de rendición de cuentas ante el electorado".[85] Esto se sumaba a las desventajas de la no reelección inmediata de legisladores, ya que "el sistema no sólo desincentiva la responsabilidad, sino que premia la irresponsabilidad".[86]

Los niveles de un mandato posterior en el Senado eran aún más bajos, pues "del total de 705 senadores identificados en el periodo, sólo 29 se reeligieron (28 estuvieron dos veces y uno más […] tres veces), lo que equivale a 4.1%".[87] La prohibición constitucional para que los legisladores pudieran ser reelectos para periodos consecutivos, no sólo generó déficit democrático, sino que demeritó el desempeño del Legislativo como institución. Por carecer de suficientes legisladores experimentados y de un servicio profesional de asesoría, este

[83] Campos, Emma, "Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997", Dworak, Fernando F., Coord., *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 113.

[84] Del total de diputados, 3,628 son del PRI; 477 del PAN; y 169 de partidos de izquierda. De esa cantidad, los que lograron otro mandato, 484 corresponden al PRI, 70 al PAN, y 24 a los partidos de izquierda. Los porcentajes de reelección de cada fuerza política rondan los 14 puntos. Campos, *op. cit.*, pp. 119-120.

[85] *Íbidem*, p. 117.

[86] *Ídem.*

[87] *Ídem.*, p. 130.

El gran líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), fundador del PRI y cercano a Vicente Lombardo Toledano, además recibió la medalla Belisario Domínguez.Es sintomático que ambos personajes fueran líderes sindicales, lo que los convirtió en representantes de sectores importantes de la nación, que es una de las ideas claves de la democracia, y como el hecho de que hayan repetido sus puestos no da una idea de la importancia de estos sectores para la vida legislativa del país.

Fidel Velázquez durante su gestión como Senador en la XLV Legislatura al Congreso de la Unión. Fondo Hermanos Núm. de serie 9486-1, Alfabético General, Ciudad de México, septiembre de 1964, Negativo de acetato de 35 mm. AGN, Ciudad de México.

poder parecía condenado a repetir su historia, en esa espiral infinita que cada tres y seis años iniciaba con la renovación completa de sus integrantes.

Por otro lado, en la reelección inmediata adoptada en el país, se establecieron límites para impedir distorsiones y que sus efectos resulten benéficos para la institución legislativa y para sus delicadas funciones.

Las reformas político-electorales promulgadas el 31 de enero de 2014 permitirán que los diputados federales y senadores electos en 2018 puedan ser reelectos si los ciudadanos así lo deciden, en 2021 y 2024, respectivamente. Dado que la reforma constitucional también incluyó los ámbitos locales, en el caso de los legisladores de las entidades federativas y de los integrantes de los ayuntamientos la reelección dependerá de lo que dispongan las constituciones particulares. En lo que interesa, esta reforma propuso respecto del Congreso de la Unión:

> **Reelección legislativa federal consecutiva.** En el ámbito federal se contempla que tanto senadores como diputados puedan reelegirse hasta por 12 años, es decir, que los senadores podrán hacerlo hasta por un periodo consecutivo, mientras que los diputados lo podrán hacer hasta por tres pe-

> riodos consecutivos. Además, la reforma establece que, si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía por la que resultó electo la primera vez, es decir, por el mismo partido político o coalición que lo postuló, o por la vía de una candidatura independiente, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.[88]

Con la notable precisión de que tal cambio debía significar que

> La posibilidad de la reelección inmediata de diputados y de senadores permitirá que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor. Esto mejorará varios aspectos esenciales de la función legislativa, tales como la rendición de cuentas, la profesionalización del ejercicio parlamentario y la continuidad de las decisiones que ofrezcan mejores resultados.[89]

Esta reforma que, insisto, en el ámbito legislativo federal, aún no se aplica, representa un gran avance para el fortalecimiento de la democracia y de la representación política.

7. Eficacia en el ejercicio de las funciones legislativas

De acuerdo con Cecilia Mora-Donatto, al "fortalecimiento del Poder Legislativo deben contribuir todos los órganos internos del Congreso de la Unión y especialmente los instrumentos que, con base en nuestra Constitución, han sido diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo. Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque éste no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas".[90]

Estos órganos internos del Congreso que refiere la investigadora son las comisiones de las cámaras: ordinarias, especiales, jurisdiccional y de investigación. Los instrumentos de supervisión, en el contexto de lo que ahora se considera como estado democrático de derecho, son todos aquellos mecanismos que sirven para establecer y garantizar las reglas y los límites a los que debe sujetarse el proceso del poder público, a efecto de generar y garantizar de mejor manera, el equilibrio recíproco entre los poderes, así como dar funcionalidad al cumplimiento de las facultades que les atañen. Esos órganos internos y los instrumentos de supervisión con los que puede contar el Legislativo serán tantos como el tamaño del déficit existente en las diversas vertientes en las que se expresa el equilibrio entre los poderes.

En el caso del Congreso mexicano, los órganos internos son básicamente las comisiones, y, para efectos del presente apartado, me referiré en especial a la Jurisdiccional y a las de investigación, en tanto que su diseño, facultades y desempeño constituyen parte de los rezagos actuales de este poder. En

---

[88] Reforma política-electoral. Gobierno de la República. México, en *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf*, [consultado 25/1/2018].

[89] *Ibidem.*

[90] Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, Enero-Junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, pp. 85-113, p. 101, en *http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm*, [consultado 29/6/2018].

Al interior del congreso, se aprecia también un control fundamental sobre la actividad de los diputados, para ello se integran una gran cantidad de comisiones que sesionan al igual que la Sesión Permanente. Para el correcto funcionamiento del andamiaje político, se han creado espacios alternos para el funcionamiento del congreso, de estos, el más importante es, sin duda, el Salón Verde.

Interior de la Salón Verde en donde se reúne y sesiona la Comisión Permanente así como comisiones ordinarias, especiales, jurisdiccionales y de investigación. Fotografía de José Ignacio González Manterola, 16 de mayo de 2018, Ciudad de México.

cuanto a los instrumentos de supervisión, además de los que se relacionan con las facultades de las comisiones citadas, abordaré el relativo a la facultad de evaluación de la gestión financiera que tiene la Cámara de Diputados, sin que ello quiera decir, en modo alguno, que se trata de los únicos instrumentos que requieren ser revisados, aunque sí de los más importantes por el cúmulo de implicaciones que su utilización conlleva.

a) *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos*

La función de control sobre el ejercicio del gobierno no se reduce a la actividad que, en sí misma, despliegan los órganos del Estado; incluye también las que de manera individual desarrollan quienes forman parte de ellos.

En el caso de México, se trata de los servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Constitución, en particular en su artículo 108, el cual previene que:

> […] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán

Como parte de los límites que han sido impuestos a los servidores públicos, se encuentra la rendición de cuentas, para ello, son constantemente capacitados en el funcionamiento y el comportamiento que deben seguir dentro de sus puestos, lo que lleva a una interacción entre diferentes organismos gubernamentales y civiles, pues la ciudadanía cobra un papel fundamental en esta acción.

Eber Omar Betanzos Torres, Subprocurador de Derechos Humanos, durante a Conferencia Ejecutiva de Alto Nivel para la capacitación para la implementación del nuevo Código de Conducta. Fotografía de Luis Mejia, Ciudad de México, 30 de junio de 2016. Secretaría de Gobernación.

> responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.[91]

Queda excluido de este régimen el Presidente de la República, quien "sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común". Por su parte, los gobernadores de los estados y otros servidores públicos de los poderes locales, están sujetos al mismo régimen de responsabilidades, pero únicamente por violaciones a la Constitución y leyes federales y por "el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Con base en este numeral, el catálogo de personas que de manera individual están sujetos al régimen de responsabilidades es tan amplio como servidores públicos laboran para el aparato burocrático del país; sin embargo, es el cúmulo y alcances de las facultades que trae consigo el cargo que ostentan, lo que determina el tipo de obligaciones a las que se encuentran sujetos, así como los órganos de gobierno competentes para conocer de su aplicación y el procedimiento a seguir, de acuerdo con la diferenciación que el propio texto constitucional establece entre responsabilidad administrativa, penal y política, que puede hacérseles exigibles, las cuales comenté en un capítulo anterior. Para efectos del presente apartado, solo me referiré a la responsabilidad penal y a la política de los servidores públicos, y la manera en que el Congreso actúa sobre el particular.

[91] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, [consultado 29/5/2018].

b) *Inmunidad constitucional*

Como facultad derivada del ejercicio de una función pública, la inmunidad constitucional fue en sus inicios privilegio y orden de excepción; con el tiempo se transformó en medio de protección diplomática, para convertirse después en protección institucional de los integrantes del Poder Legislativo, extendido más tarde a ciertos servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial, e incluso a los titulares de organismos constitucionales autónomos.

La inmunidad, en este caso de los legisladores, encuentra su razón de ser en la necesidad de protegerlos contra eventuales acusaciones infundadas y garantizar el respeto a sus opiniones y decisiones, como expresión del equilibrio entre los poderes. Es un halo protector que permite a quienes forman parte de esta instancia representativa, depositaria de la soberanía nacional, expresar con absoluta libertad la voluntad popular, y consta de dos atributos: la inviolabilidad, que consiste en la facultad que el Estado otorga al Legislativo para salvaguardar su independencia y la libre expresión de las opiniones de sus miembros, la toma de posturas y un desempeño institucional eficiente, en el marco de sus actividades; y la inmunidad en sentido estricto, que protege a todo legislador de la formación de un proceso judicial penal sin previa justificación y autorización, haciéndose obligatorio seguir un procedimiento calificador. La inviolabilidad y la inmunidad son fundamentales para la existencia, la independencia y la eficacia del Legislativo. No se trata de dar privilegios personales a nadie, ni de dejar sin sanción a quienes sean acreedores a ella, sino de garantizar la independencia, la integridad y la libertad del Congreso.[92]

Con independencia de su estructura formal en términos jurídico-políticos, sería delicado e irresponsable ignorar, en los hechos, la existencia de casos en los que algunos legisladores, abusando de esta prerrogativa, o bien de las lagunas en su regulación, se han aprovechado de ella con el propósito de evadir momentáneamente la acción de la justicia o de actuar arbitrariamente, lo que ha producido desconfianza y reprobación ciudadana, no solo hacia el Congreso y sus miembros, sino respecto del poder público en general, con un grave impacto en la credibilidad y la gobernabilidad. Sin embargo, vale la pena reconocer que también la inmunidad parlamentaria ha mostrado sus ventajas y fortalezas como instrumento de protección al legislador frente a quienes han pretendido, de manera temeraria, sin fundamento y con fines mediáticos, político-electorales o para provocar un daño personal, procesarlo por la vía judicial penal, difamarlo y afectar aun a quien o a quienes representa.

Todo ello pone de relieve que esta figura necesita ser sometida a un análisis profundo, y tomar medidas urgentes a fin de colocarla a la altura de las exigencias del constitucionalismo moderno, y atender las recomendaciones que diversas organizaciones internacionales han emitido en la materia. Es el caso del documento final de la 3ª Conferencia Mundial de GOPAC, en cuya resolución relativa a la inmunidad parlamentaria consideró:

> Convocar a sus miembros y capítulos en aquellos lugares donde la confianza en los parlamentarios se perciba como un impedimento para el desempeño efectivo de sus roles democráticos para que: […] Examinen las reglas y prác-

[92] Agustín de Iturbide, en 1822, mandó apresar a varios miembros del Congreso por oponerse a sus decisiones y terminó disolviéndolo. Tras la muerte de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez varios miembros del Legislativo se opusieron a que Victoriano Huerta asumiera el cargo de presidente, y viendo que serían un problema para su gobierno, en octubre de 1913, también lo desapareció. El caso más conocido de este periodo, es la posición que el senador por Chiapas, Belisario Domínguez, mostró por la traición de Huerta contra Madero y la vida democrática del país.

Gracias al fuero, los legisladores cuentan con inmunidad constitucional para evitar ser perseguidos políticos por parte del Ejecutivo, pero como la idea es no fomentar la impunidad, el congreso mexicano, a través de tratados internacionales e invitaciones y organizaciones en convenciones internacionales, aborda con preocupación temas fundamentales para el desarrollo de una nación sana, como lo es la lucha contra la corrupción.

Martin Kreutner, jurista australiano experto en leyes anticorrupción, durante una conferencia magistral en la 5ª Conferencia Mundial de la GOPAC. Febrero de 2013, Manila, Filipinas. Archivo GOPAC.

> ticas sobre inmunidad parlamentaria; […] los capítulos regionales consideren a los grupos de trabajo regionales a fin de alentar acciones correctivas colectivas en los lugares donde existan regímenes de inmunidad similares; […] informen a los ciudadanos sobre las razones esenciales que justifican la existencia de un régimen de inmunidad adaptado; […] documenten las prácticas y lecciones extraídas de las iniciativas sobre inmunidad.[93]

Es imprescindible fijar límites a la inmunidad parlamentaria y acotarla a la protección que requiera el desempeño de la función. Es urgente una revisión profunda al marco jurídico que la regula, a efecto de generar mayor confianza en la ciudadanía respecto del aprovechamiento de esta prerrogativa, a la vez que se garantice su racionalidad y se cierre el paso a los abusos.

c) *Juicio político y declaración de procedencia*

El mandato constitucional que el Legislativo debe cumplir en ambos procedimientos trae consigo el ejercicio de funciones asociadas a la jurisdiccional;

[93] Véase 3ª Conferencia Mundial, en *http://www.gopacnetwork.org/Docs/FinalReport_GlobalConference2008_ES.pdf*, [consultado 18/4/2018].

esto es, el desarrollo de actos jurídicos excepcionales. El análisis de conductas que, eventualmente, pueden dar lugar a una especie de enjuiciamiento, o ser el preludio de la incoación de un proceso penal.

Para que esto tenga lugar, es necesario modificar las normas a las que están sujetos el juicio político y la declaración de procedencia. Resulta indispensable determinar el papel que juega la Comisión Jurisdiccional en el cumplimiento de las delicadas funciones que corresponden al Legislativo en los dos supuestos.

En cuanto a la Cámara de Diputados, la Comisión Jurisdiccional está facultada para desarrollar las tareas que la ley le asigna a las ordinarias,[94] a excepción de la de dictamen. Precisamente, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso se refiere a la "actividad específica" de la Jurisdiccional que es la de designar de entre sus miembros "a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos". Si, mediante una interpretación gramatical, convenimos en que "específico" es aquello que "es propio de algo y lo caracteriza y distingue de otras cosas",[95] podríamos concluir que, en este caso, la tarea específica atribuida a la Comisión Jurisdiccional excluye a las otras que la ley asigna al resto de las comisiones; sin embargo, de acuerdo con la práctica parlamentaria, se ha considerado que esta se encuentra facultada para realizar algunas de las funciones genéricas del resto, en este caso, las de elaborar informes y opiniones.

Mención especial merece la tarea de elaborar resoluciones, que no es competencia de la Comisión Jurisdiccional, pero sí de la Sección Instructora, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que, una vez desahogada la instrucción y emitidas sus conclusiones, ésta las entregará "a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación".[96] La ley orgánica también otorga a la Sección Instructora, y no a la Comisión Jurisdiccional, la facultad de emitir resoluciones.[97]

En el caso del Senado, de acuerdo con la ley orgánica, la comisión Jurisdiccional está facultada para intervenir "en los términos de la ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos".[98] Asimismo, se establece que, de entre los integrantes de esta comisión, se designará "a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento".[99]

Vista su regulación en la ley orgánica, el paso que sigue es clarificar cuál es la naturaleza de la Comisión Jurisdiccional. No hay duda de que se trata de un órgano camaral que cae dentro de la tipología de comisiones reconocidas al interior de las cámaras; sin embargo, en tanto que sus funciones

---

[94] Son las que se enlistan en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General. En *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_281217.pdf,* [consultado 25/1/2018].

[95] *Diccionario de la Rea Academia Española*, 22ª ed., http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=específico, [consultado 14/5/2018].

[96] Artículo 18 de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf,* [consultado 15/5/2018].

[97] Artículo 45, párrafo 7, de la Ley Orgánica del Congreso General.

Una más de las disposiciones ambiguas que contiene la legislación secundaria en esta materia, es la que contienen los numerales aludidos de ambos ordenamientos: mientras que la Ley de Responsabilidades previene que la resolución de la sección instructora se turnará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente, la ley orgánica ordena que, para poder pasar al pleno, primero deberá ser votada por la mayoría de los integrantes de las comisiones que intervienen en tales procesos, en este caso, las de Puntos Constitucionales, la de Gobernación y la de Justicia.

[98] Artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_240518.pdf,* [consultado 15/5/2018].

[99] Artículo 101 de la ley orgánica antes citada, *op. cit.*

Para poder formas comisiones de investigación la cámara, ya sea de diputados o de senadores, designan a sus mismo miembros para ello. De entras comisiones resalta la Comisión Jurisdiccional, la cual "es la responsable de desahogar el procedimiento de juicio político en su fase de sentencia", pero al no ser ser un órgano dictaminador, mientras las cámaras de donde salieron no acusen a un servidor público, no tendrán materia.

Sesión en que se designó a los diputados que integraran la Comisión Jurisdiccional del H. Congreso del Estado de Chihuahua. Mayo de 2018, Chihuahua, Chihuahua. Comunicación social del H. Congreso del Estado de Chihuahua.

no están bien definidas, se hace necesario analizar el adjetivo que la define, es decir, lo jurisdiccional. De acuerdo con el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios:*

> *Jurisdiccional* es lo perteneciente a la jurisdicción [lo que] quiere decir: autoridad para interpretar y poner en función las leyes. "Declarar o aplicar el derecho y, en modo alguno, crear, formar o establecer el derecho". Es menester apreciar la diferencia, porque la primera de aquellas expresiones indica, sin género de duda, el contenido de la función jurisdiccional [y] a la *jurisdictione* va ligado el *imperium*, es decir, la facultad de mandar y de usar de la coacción y coerción, como que sin esta facultad no podría ejercerse la jurisdicción.[100]

De acuerdo con esto, la Comisión Jurisdiccional debería ser, entonces, un órgano camaral dotado de "autoridad para interpretar y poner en función las leyes", en este caso, las relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos en lo que atañe al juicio político y la declaración de procedencia, como instancia para que el Legislativo ejerza esta función de control.

La Comisión Jurisdiccional, de acuerdo con la multicitada ley orgánica, se crea al inicio de los mandatos camarales, cada tres años en la de Diputados y cada seis en la de Senadores, sujetándose al mismo procedimiento y a la lógica aplicables a las comisiones ordinarias, de suerte que recibe un tratamiento similar en la asignación de recursos humanos y materiales, aun

[100] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: jurisdiccional, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 553.

cuando ninguna otra función le es propia, salvo la de integrar la sección instructora, emitir opiniones e informes, ninguna de las cuales tiene carácter resolutivo ni mucho menos implica el ejercicio de la función jurisdiccional, pues, como señalé, son las comisiones de Gobernación y de Justicia a las que toca prepararlo todo para que el pleno ejerza la función en comento; es decir, aprobar o no las conclusiones de la sección instructora, en el caso de la Cámara de Diputados, para que se erija en órgano de acusación, y la de Senadores, en Jurado de sentencia si fuera juicio político, o que asuma el carácter de Jurado de Procedencia, tratándose de la declaración del mismo nombre.

Visto lo anterior, son varios los factores que limitan al Legislativo para que pueda ejercer eficazmente, su función de control sobre el desempeño de los servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades previsto por el Título Cuarto de la Constitución, entre otros:

1) La confusa y complicada legislación secundaria en la materia;
2) La multiplicidad de órganos camarales que deben intervenir en el desahogo de los procedimientos respectivos;
3) Una comisión que, fue creada *ex profeso* para el cumplimiento de la función jurisdiccional del Legislativo en esta materia y se encuentra incapacitada para ello, pues no tiene facultad expresa al respecto.

La función de control del Legislativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos es de tal calado, que resulta impostergable una reforma integral, mediante la cual:

1) Se establezca un procedimiento claro y sencillo para el desahogo expedito de las solicitudes de juicio político y declaración de procedencia.
2) Se otorguen a la Comisión Jurisdiccional facultades expresas, además de la integración de la sección instructora, para: i) desahogar el procedimiento que actualmente corresponde a las comisiones de Gobernación y de Justicia; ii) emitir la resolución para que la Cámara de Diputados se erija en órgano de acusación o Jurado de Procedencia, en su caso, y la de Senadores en Jurado de Sentencia; iii) elaborar proyectos legislativos y dictaminar las iniciativas que versen sobre el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

En lo relativo al juicio político, la existencia de un solo precedente en el que se cumplió el procedimiento constitucional para consumarse,101 revela un trámite parlamentario sinuoso y complejo que requiere además, de un contexto político propicio para poder avanzar, dado que exige resoluciones del pleno de ambas cámaras. Se pueden identificar dos grandes problemas en el despliegue de esta atribución materialmente jurisdiccional:

1) Que puede iniciarse mediante el señalamiento de cualquier ciudadano. Esto ha propiciado que frecuentemente se aproveche más como una estratagema política y mediática que como un genuino mecanismo de control de responsabilidades. La facilidad para promoverlo ha permitido un elevado número de acusaciones, mayormente sin fundamento, al grado que debió crearse la Subcomisión de Examen Previo[102] para

[101] Véase el capítulo II, numeral 5, inciso c), relativo al juicio político del exgobernador de Jalisco, José Guadalupe Zuno Arce en 1926.

[102] De acuerdo con el artículo 10 de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos de la Cámara de Diputados se integra con las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, las cuales "al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas", junto con sus presidentes y un secretario por cada órgano camaral. Esta subcomisión realizará su labor en un plazo no mayor a treinta días hábiles, y si la resolución que presenta es desechando una denuncia, "podrá

Dentro de los annales de la historia legislativa mexicana, José Portillo y Rojas fue el primer diputado en perder el fueron, esto a raíz de una acusación de fraude y estafa por parte de la señorita Guadalupe Moncada y Fernández de Córdiva en marzo de 1909, además de haber mentido en las declaraciones correspondientes al mismo caso. A su caso, le seguirían 7 más entre los que destacan Jorge Díaz Serrano y Andrés Manuel López Obrador.

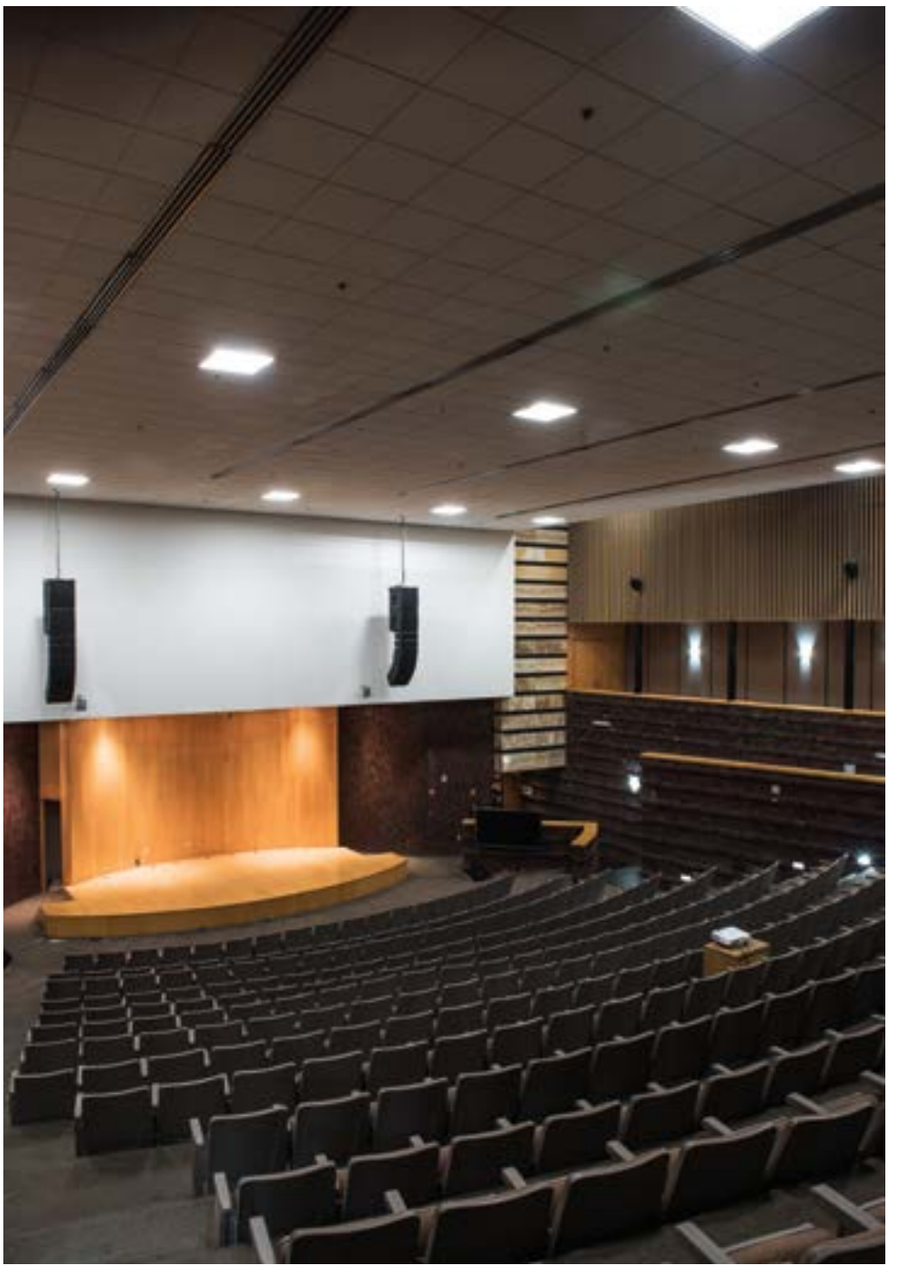
José Portillo y Rojas, retrato. Bain News Service, 16 de abril de 1914, Ciudad de México. Biblioteca del Congreso, Washington.

revisarlas y valorar tanto sus motivaciones como los elementos constitutivos de la queja, que pudieran configurar una sanción.

De modificarse los términos en los que deba presentarse la acusación, para imponer mayor complejidad a las denuncias, no solo se

revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones", mientras que en caso de haber declarado procedente la denuncia, esta "será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara."

El Palacio Legislativo de San Lázaro alberga en su interior una sede alterna para el Senado de la República, en caso de ser necesaria, sin embargo, este mismo espacio también es utilizado para la realización de eventos relacionados con la función legislativa así como conferencias de invitados importantes ya sea nacional o internacional. Con ello, el espacio legislativo destaca como uno de los lugares más completos para las actividades del congreso.



Interior del Auditorio Aurora Jiménez de Palacios, sede alterna del Senado de la República, ubicad al interior de la Cámara de Diputados. Fotografía de José Ignacio González Manterola, 16 de mayo de 2018, Ciudad de México.

reduciría el número de éstas, lo cual en los hechos podría eliminar el hasta ahora obligatorio filtro de la Subcomisión de Examen Previo, sino que la instancia se ocuparía de aquéllos que gozaran de la suficiente solidez jurídica que los hicieron susceptibles de ser atendidos y resueltos.

Una variable puede ser que si fueran asuntos de su competencia, la solicitud de juicio político pudiera ser presentada por la Auditoría Superior de la Federación, que podría sustanciar la investigación y remitir el expediente para las deliberaciones directas de la Sección Instructora que llevaría el asunto al pleno para su resolución final.

2) Que es bicamaral. Ello obliga, en los hechos, a duplicar el procedimiento de sustanciación y resolución en cada cámara.

Al compararse con el juicio de procedencia que es unicamaral y de efectos jurídicamente más significativos, podría asumirse que el juicio político también adopte un procedimiento uniinstancial radicado en

la Cámara de Diputados, de manera que lo que resuelva ésta, sea definitivo.

Respecto del juicio de procedencia, si bien el trámite es más claro y sencillo que el del juicio político, al considerar algunos casos conocidos y analizados por la Sección Instructora de la cámara baja, se advierten, con frecuencia claras motivaciones políticas en su formulación. Es por ello que en la legislación atinente, se debería:

1) Precisar que la solicitud sea hecha por autoridad competente, pues aunque en los hechos así ha ocurrido, técnicamente hablando, cualquier ciudadano, al igual que en el juicio político, puede formularla; e
2) Incluir la facultad de la Sección Instructora de iniciar acciones jurídicas formales contra autoridades que presenten acusaciones con negligencia o incompetencia en los procedimientos, así como con una indebida fundamentación y motivación de la solicitud respectiva.

Un aspecto trascendente, respecto del cual el Legislativo ha comenzado a discutir, aunque no se han logrado acuerdos robustos, es el relativo al comportamiento ético de los parlamentarios, bajo los principios de imparcialidad, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo.[103] Se trata de una especie de régimen de responsabilidades al que éstos deberían estar sujetos, en razón de las facultades que les atañen; sin embargo, no existen mecanismos adecuados que sirvan al objetivo de establecer límites a su ejercicio, y mucho menos un órgano responsable de desahogar el procedimiento relativo a las eventuales faltas cometidas por los mismos. En este sentido, me parece, debería ampliarse el margen de acción de la Comisión Jurisdiccional, a efecto de que pueda conocer de todo lo concerniente a:

a) Interpretación y aplicación del Código de Ética de los parlamentarios;[104]
b) Incompatibilidades y conflicto de intereses en el desarrollo de la función legislativa y el incumplimiento de la obligación de los parlamentarios de declarar posibles conflictos de interés;
c) Transparencia y rendición de cuentas relativos al ejercicio que del cargo hagan los parlamentarios, incluida la declaratoria sobre su situación patrimonial; y
d) Seguimiento de las actividades de cabildeo en las cámaras.

Una reforma integral que incluya tanto la vertiente del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, como la de responsabilidad específica de los parlamentarios en el ejercicio de sus facultades, haría posible que el Legislativo encontrara cauces más eficientes para el debido cumplimiento de esta importante función de control, además de estar sirviendo a otros propósitos con igual trascendencia, como hacer más transparente el ejercicio, en general, de los cargos públicos, contribuir a eliminar incentivos para la comisión de prácticas corruptas y, en especial, en el caso de los parlamentarios, el recto ejercicio de la representación que ostentan.

---

[103] Principios que fueron recogidos por el Comité Nolan en 1995. En 1996 se incorporaron en el Código de Conducta de los Miembros del Parlamento del Reino Unido. Este comité fue creado en 1994 para examinar las pautas del comportamiento ético de los servidores públicos en ese país. *https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life*; *http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131205101339/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parlment/nolan/nolan.htm; https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code*, [consultado 13/6/2018].

[104] El Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión fue publicado el 10 de mayo de 2016. *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Cod_Etica_CD_orig_10may16.pdf*, [consultado 12/6/2018]

Dentro de las comisiones que puede integrar el congreso están las comisiones permanentes, siendo aquellas que sesionan durante todo el periodo legislativo en busca de atender una problemática central. Se integran por diputados de la misma legislatura y se reúnen en diferentes espacios del mismo recinto legislativo.

Instalación de la Comisión de Agricultura y Sistema de Riego que se realizó en el vestíbulo del edifico E del Palacio Legislativo de San Lázaro. 14 de octubre de 2015, Ciudad de México. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

d) *Las comisiones de investigación*

Se requiere su revisión a fondo para convertirlas en eficaces instrumentos de control; para ello, es necesario abordar la normativa que las rige. Es indispensable analizar su integración, objeto, funciones y alcances, para convertirlas en eficaces instrumentos de control; para esto se requiere hacer un repaso de la cuestión desde la perspectiva del derecho comparado, y determinar los retos que tiene nuestro Legislativo en esta materia. En la vertiente de su regulación, las comisiones de investigación responden a lo siguiente:

1) Su integración debe ser solicitada, en el caso de la Cámara de Diputados, por una cuarta parte de sus miembros, es decir, por 125. Si la propuesta se presenta en la de Senadores, se requiere esté avalada por la mitad de quienes la conforman, o sea, 64;

2) La solicitud debe ser aprobada por la mayoría del pleno camaral que corresponda;
3) Las investigaciones que pretendan realizar, deben orientarse de manera estricta, al funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria;
4) Sus facultades incluyen las de solicitar información a las entidades investigadas y a otras del Ejecutivo que pudieran tener información relacionada con la investigación, así como convocar a sus titulares; y
5) Sus funciones concluyen con un informe que contiene recomendaciones generales al Ejecutivo, el cual no tiene carácter vinculante.

Existen opiniones encontradas respecto de los alcances y naturaleza de las dos primeras. Para algunos, en especial los grupos menos numerosos al interior de las cámaras, ser integrantes de las comisiones de investigación es un derecho de las minorías parlamentarias que, como tal, no precisa de la aprobación de la mayoría del pleno camaral; es decir, que basta con que la solicitud para crearla esté suscrita por el número de legisladores que establece la Constitución, para que sea procedente. Para otros, el número mínimo de legisladores requeridos para solicitar la creación de una comisión con esta facultad, constituye sólo un requisito de procedibilidad, de suerte que, una vez presentada de manera formal, debe seguir el mismo trámite que cualquier solicitud o propuesta que es sometida a cualquier cámara. En el caso mexicano, como en muchos otros parlamentos del mundo, la segunda postura es la que ha privado como criterio interpretativo, aún más si se considera que, en el acuerdo de su creación, deben incluirse, entre otros aspectos, su mesa directiva, sus integrantes, sus objetivos, su temporalidad y la determinación de los apoyos humanos y materiales que se le asignarán.

Las facultades a que me refiero en el inciso 4), están previstas en el párrafo segundo del artículo 93 constitucional, el cual establece que las cámaras pueden convocar, entre otros servidores públicos de alto rango, "a los directores y administradores de las entidades paraestatales […] para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando […] se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas".[105] En mi opinión, tales "negocios" pueden ser, inclusive, aquéllos que conciernen a las comisiones investigadoras. Por su parte, el párrafo cuarto del mismo artículo las faculta para "requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción". Si bien dichas disposiciones otorgan esta facultad a las "cámaras" y no a las "comisiones", es dable afirmar que estas últimas pueden también ejercerla, si nos atenemos a lo dispuesto por la fracción II, del artículo 77 de nuestra Ley fundamental,[106] en el sentido de que cada una de las cámaras puede "Comunicarse […] con el Ejecutivo de la Unión, por medio de las comisiones de su seno", sin hacer distinción alguna en cuanto al tipo de comisión facultada para ello, ni establecer límites al tipo de comunicación que ambas instancias llegasen a entablar.

Dos son, pues, las facultades que tiene el Legislativo para allegarse información:

1) la de convocar a los titulares de las dependencias del Ejecutivo, tarea que puede realizar, en mi opinión, ya sea por acuerdo del pleno cama-

[105] Artículo 93 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, [consultado 24/1/2018].
[106] *Ibidem*.

ral respectivo, mediando o no una solicitud de cualquier legislador o comisión, o bien por acuerdo de las propias comisiones; y

2) la de solicitar información a dichas dependencias, mediante pregunta por escrito, cuyo resultado, cualquiera que sea la respuesta, será siempre insuficiente y precario. No existen límites, me parece, acerca de los temas sobre los que puede inquirirse al eventual compareciente, o sobre los que puede solicitarse información por escrito, excepto que "tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables" (artículo 45, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Congreso General),[107] o que se trate "de los que deban conservarse en secreto", según el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior.[108]

Es importante subrayar que si bien el párrafo primero del artículo 45 de la ley orgánica acota la facultad de información y de convocatoria a las comisiones ordinarias, se entiende que con exclusión de las especiales y las de investigación, de la Cámara de Diputados, ello resultaría indebido puesto que existe una disposición constitucional que desacredita dicho mandato. Esto no ocurre con las disposiciones aplicables del Senado, en tanto que el artículo 97 de la citada ley la consigna como facultad de las comisiones en general.[109]

En cuanto a las reglas señaladas en los incisos 3) y 5), que dejo al final en razón de que en torno suyo se ha generado el debate más intenso, es preciso plantear la disyuntiva sobre si las tareas que realizan las comisiones de investigación constituyen, en realidad, una función de control del Legislativo, o solo una manera de allegarse información. Para algunos autores, "se ha pasado a discutir la posibilidad de configurar una específica actividad de información parlamentaria en la que se englobarían diversos instrumentos, como las preguntas, interpelaciones y también las Comisiones de Investigación o Encuesta",[110] para otros, en cambio, éstos órganos camarales sí pueden constituir instrumentos para que el Legislativo despliegue su función de control, en tanto las considera como entidades de interés público de inspección del desempeño del Poder Ejecutivo, cuyo objetivo es "la fiscalización de la acción del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata".[111] Para

---

[107] "2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables." Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_281217.pdf*, [consultado 26/1/2018].

[108] "Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República." Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf*, [consultado 26/1/2018].

[109] "1. Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen. 2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables. 3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República." Ley Orgánica…, *op. cit.*

[110] Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986, p. 145.

[111] Mora-Donato, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político,* México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 1998, p. 93.

Fernando Santaolalla, citado por Pablo Bufalá Ferrer-Vidal, "el control parlamentario implica el ejercicio de facultades sancionatorias, por las medidas de las que puede disponer el sujeto que controla para corregir la conducta del sujeto controlado".[112]

En el caso mexicano, opino que la facultad de investigación que tiene el Legislativo, es deficiente, pues carece, por un lado, de ese elemento sustancial que es la posibilidad de "corregir la conducta del sujeto controlado", y, por el otro, porque los sujetos y asuntos a "controlar" no son los más relevantes entre los que competen al Ejecutivo, y no se diga al resto de los órganos del Estado. En efecto, limitado el ámbito de investigación a determinadas entidades de la administración pública federal y condenando el resultado de sus investigaciones a la infecundidad, la función investigadora queda reducida a una mera facultad de información que las cámaras podrían desplegar sin necesidad de crear una comisión investigadora. Es más, éstas ni siquiera requieren integrar una comisión de esta naturaleza, si nos atenemos al hecho de que toda comisión camaral tiene facultades para solicitar a cualquier oficina de la administración pública, toda la información que requiera, siempre que no tenga el carácter de reservada. Inclusive se han creado innumerables comisiones especiales cuyo objetivo y sus conclusiones, son equiparables a los de las investigadoras. Así, las especiales fueron creadas para dar seguimiento a determinadas investigaciones ministeriales de casos muy sonados, o bien, las recurrentes, para cuidar que no se apliquen recursos públicos en el transcurso de algún proceso electoral.

Algunas de las comisiones de investigación creadas por la Cámara de Diputados, han alcanzado cierta relevancia, mas no la necesaria para ir mas allá del impacto coyuntural.

Adicionalmente, se han creado comisiones especiales con el propósito de investigar, de fiscalizar y controlar dependencias del Ejecutivo o de otros ámbitos de gobierno, que no pudieron integrarse con el carácter de "investigadoras" debido a que sus pretensiones no encontraron cabida en las prescripciones para las de esta naturaleza, ni sus conclusiones pueden tener mayor impacto por lo limitado de las facultades del Legislativo en esta materia.

En la de Senadores ha ido *in crescendo* la tendencia a crear comisiones de esta naturaleza, así como la de promover puntos de acuerdo para solicitar que las dependencias competentes informen sobre diferentes asuntos, mismos que el Legislativo no puede investigar directamente.

Por desgracia, las de investigación ni las especiales, ni los puntos de acuerdo aprobados por las cámaras para solicitar al Ejecutivo que investigue o informe sobre determinados asuntos, han tenido el peso que podría tener una comisión investigadora, que, sin sustituir al Ministerio Público o a otra instancia competente, pudiera ser detonante de investigaciones ministeriales o hasta complementarlas, o bien, dar impulso a una especie de moción de censura, hacia algún integrante del gabinete del Ejecutivo, que no es sino algo cercano a una reprobación política, solamente si estuviera dotada de facultades para desarrollar una verdadera función de control, como en su caso ocurre en otros parlamentos del mundo.

En España, Italia, Alemania, Francia y Portugal, por ejemplo, no existe límite a los asuntos o entidades a investigar por el Parlamento, en tanto que está facultado para crear comisiones de investigación sobre "cualquier asunto de interés público". En todos estos países, las comisiones investigadoras tienen, por lo general, facultades amplias para demandar información del

[112] De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 16.

Como parte de las oblibaciones del Congreso, se integró durante la LVI y LVII Legislaturas la Comisión de investigación sobre la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) I y II, respectivamente.
La finalidad fue investigar una serie de irregularidades surgidas al interior de la Conasupo, entre las que destaca el análisis de sus auditorias internas, revision de sus finanzas, relación con sus empresas filiales así como su proceso de desincorporación. Sin embargo, los casos más emblemticos fue la adquisición de fijol chino y maiz estaounidense contaminado y la compra de leche en polvo contaminada con radioactividad adquirida al gobierno de Irlanda y que había sido afectada con la nube nuclear de Chernobyl.
Aunque la investigación fue criticada por medios informativos al considerar que no fue exaustiva, se le obligó a pagar más de 163 millones de pesos por daño patrimonial y se señalaron nombres como Pedro Aspe. Maria Elena Vázquez y Jaime Serra Puche como responsables de desfalco.

Camión repartidor de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), organización de asistencia social que funcionó de 1961 a 1999, y que tras su desaparición, sería investigado su funcionamiento por acusaciones de fraude.
Fotografía Hermanos Mayo, noviembre de 1963, Ciudad de México. AGN. Ciudad de México.

CONAIPO
SALIDA
MEXICO
TRAILMOBILE

Al igual que México, otras naciones poseen mecanismos para buscar hacer justicia frente a los diversos delitos que se comenten, aún viniendo de funcionarios público de alto nivel. Uno de los casos más sonados en los últimos años fue el de Efraín Ríos Montt, el cual, a pesar de se condenado, fue finalmente liberado de los cargos que se le imputaban.

Efraín Ríos Montt, ex presidente de Guatemala, comparece durante el juicio en que se le acusó de genocidio contra el pueblo Ixil, de origen maya. 9 de mayo de 2013, Ciudad de Guatemala. AP Noticias.

gobierno; solicitar la comparecencia no sólo de los titulares de las entidades públicas, sino también de los empleados, con la única reserva de que se trate de información confidencial, e inclusive pueden solicitar el testimonio de cualquier persona, vinculada o no con la entidad pública, o recibir el dicho de cualquier ciudadano cuando así lo solicite. En el caso italiano, las cámaras tienen poderes y limitaciones semejantes a las de la autoridad judicial para desarrollar sus investigaciones. Salvo acuerdo en contrario, todas las reuniones de estas comisiones son públicas y, aunque sus conclusiones, como en el caso mexicano, no tienen efectos vinculantes. En el caso español, pueden dar lugar a una investigación ministerial, el impacto sobre la opinión pública produce un gran efecto político en los ciudadanos, y por ello gozan de un gran prestigio social.

La función investigadora respecto del desempeño del Ejecutivo, es una de las notas características de la vida parlamentaria inglesa. Por medio de los llamados "comités selectos", el Parlamento examina el gasto público, así como las políticas implementadas por las diferentes entidades que conforman la administración. La creación de un comité selecto puede originarse a petición de un parlamentario, la cual debe ser aprobada por la Cámara de los Comunes. Tal como ocurre con otros parlamentos europeos, éste también tiene amplias facultades, de investigación y de convocatoria, e incluso los comités mencionados cuentan con el apoyo y asesoría de la Unidad de Escrutinio de los Comités, en la especie, para la formulación de preguntas en materia de gasto público y estudios legislativos.

En Estados Unidos, aunque no existe disposición constitucional que establezca la facultad investigadora de las cámaras del Congreso, diversas resoluciones de la Corte Suprema han dejado claramente establecido que la función de investigar y supervisar es tan propia del Legislativo, como la de legislar. Dada la relevancia que se reconoce al desempeño de esta función, sus facultades son tan vastas que pueden demandar información a instancias públicas y privadas, así como a empleados del gobierno y ciudadanos en general, e inclusive tener "autoridad legislativa", es decir, facultad de dictamen, si así lo aprueba el pleno. Durante las tres últimas décadas, establece un documento interno de la Cámara de Representantes, que contiene recomendaciones sobre el proyecto de reformas sobre Seguridad Nacional,[113] sólo a cuatro de ellos se les ha otorgado esta facultad. Sin embargo, aun siendo tan amplia esta atribución, la Corte ha establecido que las investigaciones no deben considerarse un fin en sí mismo, de suerte que las que el Congreso, o una de sus cámaras, decidan impulsar, deben estar relacionadas con tareas que de manera legal les corresponden. El caso estadounidense es muy similar al inglés, en cuanto a la tradición de su Poder Legislativo en materia de investigación, y el prestigio que llegan a adquirir los comités selectos. Los formados a propósito del *Watergate* o el conocido como *Irán-Contras*, son sólo un ejemplo de lo afamados que éstos pueden llegar a ser.

En cuanto a los países latinoamericanos, con los cuales compartimos algunas semejanzas derivadas de nuestro origen común, los casos de Costa Rica y Perú son paradigmáticos, por lo diferentes que resultan frente a nosotros y lo parecidos a la tradición europea. En el primero, el artículo 121 constitucional es el que faculta al Poder Legislativo para "nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente". Estas comisiones tienen facultad, como en los parlamentos europeos, de solicitar al Ejecutivo toda la información que requieran y de citar a cualquier ciudadano, sea servidor público o no, para que rinda su testimonio. El segundo es mucho más contundente en cuanto a las normas que establecen la facultad investigadora del Legislativo.

En efecto, su Constitución previene que el Congreso puede "iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público [y valerse] de los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial". Sus facultades son tan vastas, que pueden pedir incluso "el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria", teniendo como único límite la intimidad personal. Sus conclusiones, sin embargo, como en el caso mexicano, no son vinculatorias, pero el impacto que tienen en la opinión pública es devastador. Testimonio de ello es la comisión investigadora de casos de corrupción de la década 1990-2000, que impulsó diferentes áreas de investigación, entre otras, delitos económicos y financieros, derechos humanos, responsabilidades del expresidente Fujimori, narcotráfico y lavado de dinero, inteligencia nacional y adquisiciones de las fuerzas armadas, etcétera, con un gran despliegue de información sobre los avances de la investigación, a la que puede tenerse acceso vía Internet.[114]

El artículo 121, párrafo 23, de la Constitución de Costa Rica faculta a la Asamblea Legislativa para nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que ésta les encomiende, y rindan el informe correspondiente, las cuales tendrán libre acceso a las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios.

---

[113] Véase *http://www.armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Oleszek_Testimony031909.pdf,* [consultado 10/4/2012].

114 Véase *http://www.congreso.gob.pe/historico/ciccor/index.html*, [consultado 10/6/2018].

Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

La facultad investigadora del Legislativo mexicano, a juzgar por lo que ocurre en otras latitudes, se ha quedado muy rezagada, y ello se debe a que no se le ha dado la importancia que tiene ni atendido a los potenciales resultados que, en materia de control y fiscalización del ejercicio del poder público, puede acarrear si se realiza un adecuado diseño institucional y procedimental. Se trata, me parece, de una función originaria del Legislativo que éste debe ejercer a plenitud, si es que aspira a cumplir de manera eficaz el papel preponderante que tiene asignado y que encuentra su principal sustento en ser el asiento de la representación nacional. La función investigadora del Congreso mexicano debe transformarse de forma radical, de modo que las comisiones *ad hoc* cumplan con esta función y puedan equipararse a los comités selectos de los parlamentos europeos o del estadounidense, o incluso llegar a desempeñarse como sus similares peruana y costarricense, y traer al Legislativo mayor prestigio, credibilidad y respaldo social que tan necesarios resultan a los órganos del Estado.

e) *Consolidación del sistema de rendición de cuentas*

El control que corresponde ejercer al Congreso sobre el ejercicio de los recursos presupuestales, recae en especial sobre el Ejecutivo. Se trata, de acuerdo al *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, de

> […] una labor de vigilancia y control sobre lo que son los ingresos y egresos del gobierno [función que es otorgada, en un Estado de Derecho] al órgano parlamentario para ser ejercida soberanamente, ya que de él va a depender la autorización al gobierno del presupuesto para hacer frente a sus necesidades, la vigilancia sobre su ejercicio y el análisis sobre la forma en que se ha realizado el gasto público. Del ejercicio de esta importante función sobre el manejo de las finanzas de la nación, ejercida celosamente, dependerá que el órgano legislativo apruebe o rechace la forma en que el Ejecutivo proceda en esta materia.[115]

La función financiera del Poder Legislativo, como señalé en un capítulo previo,[116] tiene que ver no sólo con la aprobación de los ingresos y los egresos públicos, sino también, y de manera subrayada, con la vigilancia sobre el ejercicio del gasto: la forma en que éste se aplica y si se ajusta o no a los parámetros autorizados por el primero.

En nuestro país, como expuse antes, la facultad de control de la gestión financiera es exclusiva de la Cámara de Diputados.[117] Los párrafos quinto y sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional establecen que a ésta corresponde revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública, para lo cual "se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación"; es decir, que la primera requiere apoyarse en el examen que lleve a cabo la segunda para realizar su función de fiscalización.

No obstante esta clara diferenciación que hace nuestro texto constitucional, la legislación secundaria en la materia no contiene disposición alguna que desarrolle la facultad de la cámara baja para ejercer su función de control de la gestión financiera; incluye, sí, una detallada descripción de las

---

[115] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: financiera, función, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 429.

[116] *Vid. supra* capítulo IV, numeral 2, inciso c) "La función financiera".

[117] *Vid. supra* capítulo IV, numeral 2, inciso q) "Evaluación de la gestión financiera".

actividades que debe realizar la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para el cumplimiento de sus responsabilidades; esto es, para brindar el apoyo que requiere la primera para el cumplimiento de esta función de control. Lo anterior, sin dejar de ser lo pertinente y necesario, sigue siendo una tarea accesoria de la principal que es la de fiscalizar y controlar el ejercicio del gasto público, y que corresponde a la referida cámara. En otras palabras, la carencia de una reglamentación adecuada da lugar a la deficiencia de instrumentos que, más allá de tomar nota de los informes de avance de la gestión financiera, o de los que deriven de eventuales denuncias de desvíos o subejercicios en los términos legales, o de los análisis sobre la cuenta pública que le presente la auditoria y, en su caso, aprobarla o no, le permitan cumplir con esta función. En todo caso, la Cámara de Diputados realiza su función fiscalizadora frente a hechos consumados.

Si bien teóricamente se ha considerado que sólo es posible dar cumplimiento a esta facultad *a posteriori*, es decir, con base en la cuenta pública correspondiente al ejercicio del año inmediato anterior, me parece que nada impide que ésta pueda cumplirse también durante el año de ejercicio. No existe una sola razón para asumir que la conclusión del año fiscal respectivo constituye una condición *sine qua non* para que la cámara baja pueda desplegar su actividad fiscalizadora, aún más si se considera que la propia Constitución autoriza a la auditoría para que, sin demérito del principio de posterioridad, "en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, [requiera] a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe".[118]

Las revisiones que con regularidad realiza la referida auditoría, dan cuenta de una cierta recurrencia en cuanto al incumplimiento de las disposiciones contenidas en el decreto de presupuesto correspondiente; deficiencias en los controles internos de algunas dependencias; anomalías, discrecionalidad, desvío de fondos y subejercicios. Es importante señalar que la entidad fiscalizadora ha desplegado una importante actividad de apoyo en la definición de reglas de operación más adecuadas para el ejercicio del gasto público, en específico respecto al Ramo 33, tanto a la Cámara de Diputados, para su inclusión en el Decreto del Presupuesto de Egresos, como al Ejecutivo, que han resultado de gran utilidad para reducir algunas irregularidades. Está de más decir que aún falta mucho por hacer y que también en esta materia debería tener un gran campo de influencia la referida cámara.

En cuanto a los subejercicios, éstos "revelan, entre otras causas, el exceso de trámites y burocracia, la insuficiencia de proyectos, y una evidente incapacidad de ejecución, lo cual provoca que los programas públicos no se cumplan con oportunidad".[119] Mediante un procedimiento irregular, los montos no ejercidos aparecen como si en efecto se hubieran erogado, por lo que, habiendo sido retirados de la Tesorería, se utilizan para incrementar las disponibilidades que, en algunos casos, son excesivas, o bien son canalizados a la creación de distintos fondos, o a incrementar el patrimonio de otros, o bien para desviarlos hacia fines distintos a los autorizados, incluso para acumularlos y ejercerlos con posterioridad y sin posibilidad de que pueda ejercerse un control efectivo sobre los mismos. A decir del entonces titular Arturo González de Aragón, es urgente

[118] Artículo 79, fracción I) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, [consultado 4/7/2018].

[119] Conferencia Magistral "Áreas Sensibles de la Gestión Pública", dictada por el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, 26/02/2009, en el Instituto Nacional de Administración Pública, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3304/1.pdf*, [consultado 20/5/2018].

> […] fijar un límite de tiempo para ejercer estos recursos, con el fin de inhibir la discrecionalidad que existe en su uso, y evitar los retrasos y la pérdida de oportunidades que se presentan en la ejecución de las acciones [e] impulsar una regulación que obligue a reintegrar a la TESOFE los recursos federales no ejercidos, con el fin de evitar desvíos y acumulación de disponibilidades que impiden aplicarlos en necesidades prioritarias.[120]

La evaluación de la gestión financiera constituye una actividad fundamental, pero de forma inexplicable, el Legislativo no desarrolló prolijamente el ejercicio de esta facultad en su ley orgánica, como sí lo hizo respecto de la de control evaluatorio establecida en el primer párrafo del artículo 93 constitucional. Fuera de las comparecencias de los titulares de las dependencias del Ejecutivo para la glosa del informe anual, las comisiones, que son los órganos de operación por excelencia para que las cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales, se encuentran desvinculadas de la función de fiscalización de la gestión financiera de la que es titular la cámara.

Como señalé en párrafos anteriores, la actividad técnica que realiza la auditoría está supeditada a la facultad de control de la gestión financiera que tiene a su favor la cámara baja, esta última debería también "denunciar", o inclusive ordenar a ésta la revisión de determinados conceptos de gasto, o de prácticas

[120] *Ibidem.*

Dos de las instituciones más importantes para lograr un mejor control sistema de rendición de cuentas es la Procuraduría General de la República y la Auditoria superior de la Federación, las cuales, trabajan juntas para perseguir los delitos cometidos y que le competan a cada una. Durante los últimos años, ambas instituciones han realizado una serie investigaciones importantes, llevando a la opinión y escrutinio público una serie de casos que muestran su efectividad.

Reunión de trabajo entre representantes de la Procuraduría General de la República y la Auditoria Superior de la Federación en que se establecieron compromisos para la persecución de delitos del orden federal derivados de la fiscalización de recursos públicos. Destacan Víctor Manuel Andrade Martínez, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación, Raúl Cervantes Andrade, Procurador General de la República y Felipe de Jesús Muñoz Vázquez, Subprocurador Especializado en Delitos Federales y Pablo González Manterola, Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional de la PGR. 12 de octubre de 2017, Ciudad de México. Fotografía cortesía de la Procuraduría General de la República.

irregulares, cuando tenga indicios que sugieran la existencia de subejercicios o desviaciones, y no tener que esperar a que la auditoría le rinda "un informe específico [y finque] las responsabilidades correspondientes [o bien promueva] otras responsabilidades, en su caso, ante las autoridades competentes".

En el entendido de que "las comisiones son puentes permanentes de comunicación tanto en términos de colaboración, control o investigación entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes",[121] soy de la opinión que son las instancias idóneas para establecer el vínculo que la Cámara de Diputados necesita con la entidad financiera, a efecto de hacer más expedito el trámite de solicitud de revisión de determinados aspectos del presupuesto del año de ejercicio, o de años anteriores, que la primera requiera, a efecto de cumplir, no sólo con su función de fiscalización de la gestión financiera, sino con otras igual de importantes, como la de información, la presupuestal y la legislativa. Se trata, en todo caso, de dotar a las comisiones de las facultades que en la actualidad no tienen, para hacer más accesible a los legisladores el cumplimiento de su función de fiscalización y control de la gestión financiera.

[121] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: comisiones y comités de la Cámara de Diputados, Moreno Collado, Jorge, p. 221.

f) *Auditoría del desempeño*

Constituye un avance cualitativo de la función fiscalizadora y consiste en la evaluación del rendimiento o de gestión de los sujetos legalmente fiscalizables, según la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), misma que la define como un examen independiente sobre la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la administración pública, tendiente a determinar si están cumpliendo sus funciones de forma correcta y de acuerdo con la normatividad aplicable, y si están generando la información que permita una planeación que conduzca al mejoramiento de lo realizado.[122] Por su parte, la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño (AMDAID), define a este tipo de auditoría como la evaluación de la actuación de una entidad, a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión, en los términos de la visión que para ella se haya adoptado. Los temas fiscalizables son, en términos generales, presupuestales, de recursos humanos y programas públicos.

Las auditorías del desempeño tienen por objeto evaluar el cumplimiento y avance de los programas federales, así como de las propias entidades auditadas en relación con los indicadores establecidos en la ley, en los planes desarrollados por las entidades para alcanzar las metas proyectadas, o por la normatividad interna de la administración pública, las cuales sirven para que los ciudadanos puedan conocer del ejercicio de los recursos públicos y tener acceso a información suficiente respecto de la eficiencia, eficacia y resultados concretos de los programas y políticas gubernamentales, que son la base para la toma de decisiones posteriores. El hecho de que los ciudadanos puedan tener la información sobre la manera en que se realiza la actividad pública, merced a estos controles, abonará a la legitimidad y credibilidad de las instituciones.

Una de las características más destacables de esta práctica, es la flexibilidad en la elección de los temas y los objetos o procesos a comprobación, así como los métodos y criterios de fiscalización, por la variedad y complejidad de las cuestiones relacionadas con su actividad, si bien están sujetas al campo de acción que señala la normatividad aplicable. Sin embargo, aun dentro del estricto ámbito de facultades en el que puede actuar la autoridad competente, la auditoría del desempeño debe tener la libertad necesaria para examinar y evaluar las actividades del sector público desde diferentes perspectivas.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contiene disposiciones aplicables a esta práctica, al señalar que en la tarea de revisar la Cuenta Pública, actividad que tiene por objeto "evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas" y que corresponde realizar a la Auditoría Superior de la Federación, también deben llevarse a cabo auditorías sobre el desempeño, concepto que la fracción II del artículo 2° señala que su propósito es "verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales". En términos generales, el artículo 4° del citado ordenamiento, señala que por auditoría debe entenderse el "proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada". Esta ley otorga a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de

[122] Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento; Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI, *http://www.intosai.org/uploads/1implgperfauds.pdf*, p. 14 y ss; paráfrasis, [consultado 1/8/2012].

En el interior del congreso mexicano, las instituciones creadas por la federación para la rendiciones de cuentas también operan, como es el caso de la Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación, encargada de velar el correcto funcionamiento y desempeño de los organismos que realizan el gasto al interior del congreso. Dicha actividad se considera fundamental, pues con ella se busca combatir la corrupción interna del gobierno.

Aspecto General de la reunión de instalación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación, realizada al interior de Congreso de la Unión. 26 de octubre de 2015, Ciudad de México. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

la Cámara de Diputados,[123] la facultad de evaluar, a su vez, el desempeño de dicha entidad fiscalizadora, a fin de conocer si cumple con el mandato constitucional y legal, "el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan".

La fiscalización y la realización de controles sobre el desempeño y rendimiento de los sujetos obligados, es una práctica común y cada vez más extendida en nuestro país; sin embargo, en el caso de las cámaras, la auditoría del desempeño, si bien está más vinculada con el ejercicio de los recursos presupuestales y los programas de la administración pública,[124] no se ha incorporado aún como una práctica interna de cada una de ellas, dato que sirve para señalar que, en aras de mejorar el servicio que prestan las instituciones, es necesario instaurar en cada cámara los mecanismos que sirvan al objetivo de evaluar el desempeño de los órganos camarales, las instancias y procedimientos ligados a los procesos legislativo y administrativos, y el personal que presta sus servicios a cada cámara, mecanismos que tendrían que operar bajo parámetros similares y al amparo del catálogo de buenas prácticas,[125] entendidas como los procedimientos técnicos que, aplicados a casos anteriores, han mostrado su efectividad.

[123] Artículo 81, fracción VII) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf*, [consultado 4/7/2018].

[124] Véase el capítulo III, en el numeral 6, inciso c) "La LX y LXI legislaturas", en el tema relativo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

[125] De acuerdo con la INTOSAI, el catálogo de buenas prácticas contiene, al menos, siete: 1) independencia; 2) planeación, según el marco normativo del sujeto obligado; 3) planeación detallada, respecto del proyecto específico de auditoría, mismo que observa un procedimiento determinado; 4) supervisión; 5) seguimiento de calidad; 6) normas y lineamientos de auditoría; y 7) capacitación y competencia del personal.

La fachada principal del congreso se adorna con el mural de José Chávez Morado titulado 'Pluralismo Político', y en el se representa justamente eso, la gran diversidad de opiniones que exiten en el país, con las cincuenta volutas de la palabra que lo adornan, así como la diversidad de las acciones de los mexicanos, con las manos, al igual que las casas muestran, las plumas de Quetzalcóatl, los guerreros y los rostros nos dan la clara idea de la enorme diversidad que tenemos como país, coronado el astro solar, pues somos el Pueblo del Sol, y en centro nuestro símbolo patrio.

Vista de la entrada principal del Palacio Legislativo de San Lázaro, ubicad en la Ciudad de México. Fotografía de José Ignacio González Manterola, 16 de mayo de 2018, Ciudad de México.

Para evitar la corrupción entre los legisladores, los altos funcionarios y los grupos de interés, deben diseñarse mecanismos legales y la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) propone un registro público de grupos de interés y sus actividades, y que, con absoluta autonomía de las medidas preventivas y represivas para combatirla, se deben establecer organismos disciplinarios independientes para investigar los casos de corrupción, una de las demandas sociales que más reclama la sociedad mexicana en la actualidad.[126]

Lo anterior serviría al objetivo, ya planteado, de incrementar de manera la credibilidad y el respeto de la sociedad hacia sus instituciones, y con ello la mejora de su imagen pública, fundamentalmente de sus legisladores.

8. El proceso legislativo

La legislativa es, por antonomasia, la función del "poder" al que está referido este trabajo, sin dejar de lado la opinión de quienes consideran que la de controlar y fiscalizar es la principal de las que debe realizar el Legislativo. Ya he ponderado la trascendencia de tan importantes funciones; no obstante, la Ley que es un mandato general que obliga a todos por igual, no puede ser sino expresión de la voluntad soberana, de la cual el poder en comento es depositario. El proceso para crear las leyes, por tanto, no sólo implica una metodología particular,[127] sino, más importante aún, los alcances, el impacto y las implicaciones que éstas pueden llegar a tener. No resulta, por ello, ocioso afirmar que todo el entramado jurídico de un país tiene su origen, justamente, en el Legislativo; incluso los reglamentos, reglas de operación, y toda la normatividad que emite el Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria, así como la jurisprudencia del Judicial, y hasta las propias facultades del Legislativo para el despliegue cabal de sus funciones, encuentran su origen en la legislación aprobada por este último.

El quehacer legislativo está en el centro funcional de este poder, tanto para que los órganos del estado estén en posibilidad de desempeñar las funciones que les atañen, como para que la sociedad pueda, a su vez, hacer la vida cotidiana de manera regular y correcta. Sin la existencia de la ley, no podrían estar definidos buena parte de los derechos y obligaciones de los particulares y todas sus relaciones con el poder público, ni las responsabilidades, facultades, funciones, etcétera, de este último. Sólo mediante el ejercicio de la función legislativa es posible crear o suprimir instituciones, ratificar tratados internacionales, autorizar ingresos y egresos públicos, establecer procedimientos jurisdiccionales y administrativos, entre otros.

Sobre el particular, es interesante la postura de Cecilia Mora-Donatto respecto de la función creadora de leyes, cuando afirma que "en México es ineludible abandonar la idea de procedimiento legislativo para empezar a hablar de teoría de la legislación, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso

[126] XI Asamblea General de la COPA, X Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, Ciudad de Québec, Canadá, del 6 al 9 de septiembre de 2011, Comisión de Democracia y Paz, *Contribución Parlamentaria a la Democracia: Criterios para los Parlamentos de las Américas, http://www.copa.qc.ca/esp/asamblea/2011/documents/DOC-CDP-criteres-e-VF.pdf,* [consultado 15/6/2018].

[127] En el caso de nuestro país, dicha metodología está prescrita en diferentes dispositivos constitucionales que refieren: a) la competencia del Legislativo en la materia; b) la definición de los instrumentos normativos en "leyes" y "decretos"; c) las materias sobre las que el órgano creador de las leyes puede legislar; y d) los requisitos y pasos que deben observarse para que una ley o una reforma, legal o constitucional, sean tales; e) los procedimientos previstos en la regulación interna del Legislativo; f) la práctica parlamentaria.

Dentro de esta obra de arte, Guillermo Ceniceros muestra una vision de la historia de México, desde la época prehispánica hasta la promulgación de la constitución de 1917, centrando su atención de la conformación de los tres congresos constituyetes de México, el de 1824, 1857 y 1917. Los tres congresos están rodeados de grandes figuras históricas que atravesaron y llevaron a la conformación de estas leyes, como los héroes de Independencia, los sostenedores de las Leyes de Reforma y los protagonístas de la Revolución Mexicana.

Vista parcial de la obra Conjunto Congresos Constituyentes, de Guillermo Ceniceros, ubicado al interior del vestíbulo del edifico E del Palacio Legislativo de San Lázaro. Fotografía de José Ignacio González Manterola, 16 de mayo de 2018, Ciudad de México.

legislativo y de diversos procedimientos legislativos".[128] Por supuesto que se coincide con la autora, en el sentido de que

> La posición de colaboración del Congreso en cuanto partícipe de la creación de las normas con rango de ley debe ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma [y que] para ello es preciso que el Congreso mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este *desideratum*.[129]

No abordaré aquí lo relativo al ámbito de competencia del Legislativo para emitir legislación, ni tampoco las facultades exclusivas de cada una de las cámaras;[130] tampoco me referiré al procedimiento que la Constitución General de la República, la ley orgánica y el reglamento establecen para la elaboración de las leyes. Me ceñiré en forma estricta al procedimiento interno que las cámaras desahogan para dar cauce a una iniciativa de ley o de decreto hasta que ésta es turnada al Ejecutivo para su promulgación y publicación, y plantearé las limitaciones que, desde mi punto de vista, dan lugar a un procedimiento defectuoso –incompleto, quizá–, así como las modificaciones que debieran impulsarse.

a) *Reglamentar la facultad de iniciativa*

De acuerdo con los artículos 71 y 72 de la Constitución, el proceso legislativo se compone, en términos generales, de siete fases: 1) iniciativa de ley o de decreto, presentada ante alguna de las cámaras del Congreso o ante la Comisión Permanente; 2) discusión; 3) aprobación; 4) sanción; 5) promulgación; 6) publicación; y 7) iniciación de la vigencia. Planteado de esta forma, podría parecer que el proceso legislativo sigue una ruta sin escollos; pero no es así, ya que éste no se agota de una manera lineal, pues en cada una de estas fases debe realizarse un sinfín de diligencias.

Toca al Poder Legislativo desahogar las tres primeras fases (iniciativa, discusión y aprobación), aunque la de presentar iniciativas la comparte con el Ejecutivo y con los poderes de las entidades federativas, así como con los ciudadanos, según una reciente reforma constitucional. Si bien el derecho a iniciar el complejo proceso legislativo es de la estricta responsabilidad de su promotor, formularé algunas reflexiones que tienen que ver con las fases siguientes: la de discusión y la de aprobación.

Digamos que los asuntos que en forma de iniciativa de ley o de decreto se someten a la consideración del Legislativo, se basan en una necesidad social por satisfacer, en una determinada problemática que el proponente ha detectado en algún ámbito de la vida nacional, incluyendo su propuesta de regulación. En su iniciativa, el promovente debe:

1) referirse a las disposiciones jurídicas en las que la fundamente;
2) exponer los antecedentes e implicaciones de la problemática en cuestión;
3) explicar los motivos por los cuales debe legislarse en la materia y qué sucedería en caso de que las cosas se dejaran en el mismo estado; y,
4) proponer, en forma de texto legal, la solución que considera más adecuada, ya sea en forma de nueva ley o mediante reformas y adiciones a las mismas.

[128] Mora-Donato, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 12.
[129] *Ibidem.*
[130] Al respecto véase González Oropeza, Manuel, *Las Facultades Exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República-LX Legislatura-Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales-Editora Laguna, 2008, 594 p.; del mismo autor, *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, 2013, 201 p.

Las iniciativas pueden ser de una gran sencillez (cambios de redacción, sustitución de palabras, corrección de estilo, adecuaciones derivadas de nuevas leyes o reformas legales que modificaron el nombre de entidades públicas o procedimientos, etcétera), por lo que no ameritan mayores recursos para su dictamen; o bien pueden plantear asuntos de gran calado, en cuyo caso, la tarea de dictamen puede llegar a involucrar un sinfín de recursos.

Estas labores dependen del grado de complejidad de cada iniciativa y no debiera dárseles el mismo tratamiento. Me parece conveniente que cada legislador se aperciba de que su rendimiento no está basado en el número sino en la calidad y hondura de las propuestas que formule, de modo que impere una especie de autocontención, habida cuenta que no puede restringirse su derecho a proponer cambios al marco legal. Esto inhibiría ese derroche que de dicha facultad se ha hecho y, cuyo efecto, no ha sido otro que el de sumar dígitos al rezago.[131] En efecto, la estadística indica que la presentación de iniciativas crece exponencialmente, en demérito de las de discusión y aprobación, en el curso de los años recientes, reflejo del pretendido rescate que de la función parlamentaria hicieron algunos legisladores. Ello, además de que ha sido considerado, de manera errónea, en mi opinión, como un indicador, por sí mismo, para evaluar al Congreso en el cumplimiento de su función original, ha contribuido sustancialmente a incrementar los asuntos pendientes de dictaminar, sin que nada pueda hacerse al respecto, ya que no existe disposición alguna que, por un lado, reglamente el ejercicio de la facultad de iniciativa, ni, por el otro, permita enviar al archivo las propuestas que no fueren dictaminadas en un determinado lapso.

Para ilustrar esta afirmación, considérese que sólo en el transcurso de las LIX y LX legislaturas (2003 a 2009), se presentaron en la Cámara de Diputados 5,667 iniciativas,[132] sin contar minutas, proposiciones con punto de acuerdo, ni solicitudes de juicio político, de las cuales quedaron sin dictaminar 4,118. La LXI inició, como sus predecesoras, con un enorme rezago; se presentaron en su tiempo 1899 iniciativas; en la LXII se contabilizaron 1705 y en la LXIII, 1858.[133]

La imagen pública de un Legislativo que, más que producir leyes, se queda atrapado en la etapa de iniciación, o en debates con frecuencia estériles, solo abona al descrédito que de por sí enfrenta la institución y quienes la integran. La de proponer, discutir y crear normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias es el quehacer primordial de este poder, y a su ejercicio debiera destinar sus mejores esfuerzos, para estar en posibilidad de cumplir el importante quehacer que tiene asignado: el de ser depósito eficaz de la representación nacional.

Como he señalado, la creación del acto legislativo enfrenta hoy serias dificultades y desequilibrios que urge corregir, como apremiante es elevar, en todo cuanto sea posible, los niveles de éxito en todas aquellas fases del proceso que le da lugar. En este sentido, me parece que los correctivos que

[131] Un caso paradigmático es el de un legislador federal que durante su encargo presentó siete proposiciones con punto de acuerdo y 169 iniciativas (casi una por sesión del pleno camaral, que celebró 174 en esa LIX Legislatura) en materias tan heterogéneas (constitucional, penal, laboral, electoral, fiscal, militar, civil, mercantil, administrativa, financiera, etc.), que sería difícil creer que las conocía a detalle, como para estar en condiciones de impulsar su dictaminación y aprobación, que es finalmente el objetivo de la función legislativa. En *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, *http://gaceta.diputados.gob.mx/*, [consultado 11/6/2011], así como en *http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/DIR-AL-05-08.pdf*, [consultado 24/8/2018].

[132] Véase Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL), *http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html*, [consultado 30/1/2018].

[133] *Ídem*, *http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html,* [consultado 26/1/2018]; *http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/sumarios/SUMARIO_1_POS_II_ANIO_LXIII.pdf* y *http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/sumarios/SUMARIO_2_POS_II_ANIO_LXIII.pdf;* [consultados 27/7/2018].

deben impulsarse, se ubican en al menos dos vertientes: 1) la reglamentación de la facultad de iniciativa, con el establecimiento de reglas mínimas para su ejercicio; 2) la redefinición del procedimiento interno para llevar a cabo las tareas de examen e instrucción, dependiendo del grado de complejidad de las propuestas presentadas.

Se revisó en párrafos anteriores, que las fases de discusión y aprobación están, razonablemente, reglamentadas en la Constitución y en la normatividad interna del Legislativo; sin embargo, respecto de la presentación de iniciativas, fuera de la definición de los sujetos facultados para ello y el órgano del Estado ante el cual debe incoarse una propuesta de esa naturaleza, nada hay escrito sobre las reglas o formalidades que deben observarse.

La función de representar a la Nación tiene un sustento político, jurídico y social de tal calado que sólo es atribuible a quienes son electos en forma democrática para tal fin. No obstante, la tarea de redactar cada apartado de una ley puede llevarse a cabo con la ayuda de quienes tengan los conocimientos científicos y técnicos, y la experiencia necesaria para ello, sin que ningún atributo adicional les sea exigible para su desempeño. De ahí la importancia que reviste el que cada una de las cámaras cuente con profesionales y técnicos para auxiliar a los representantes populares en el cumplimiento cabal de la función que les compete, tanto como órgano colegiado, como a cada legislador en lo individual.

b) *Discusión y aprobación: optimizar los procesos*

Para que la discusión de una iniciativa tenga lugar, es indispensable agotar los procedimientos previstos en la normatividad interna y atender, además, una serie de prescripciones surgidas de la propia práctica parlamentaria. Presentada la iniciativa ante una cámara, se dará a conocer al pleno y más tarde será turnada a la comisión o comisiones que correspondan, según dispone el artículo 60 del reglamento, pues no podrá discutirse sin que primero haya sido dictaminada; sin embargo, este requisito podría ser obviado cuando fuere presentada por un mínimo de cinco legisladores y calificada como de urgente u obvia resolución, por el voto de las dos terceras partes de los presentes.

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, refiriéndose a las comisiones, apunta que la

> […] compleja y especializada actividad de las asambleas nacionales modernas, hoy en día requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control eficientes para preparar documentalmente la toma de decisiones en las grandes plenarias, labor que se desarrolla más ágilmente en las comisiones", entendiendo por 'comisión' "la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.[134]

Por su parte, el párrafo primero del artículo 39 de la ley orgánica prescribe que, en la Cámara de Diputados, las comisiones "son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales", y el párrafo tercero dispone que tienen a su cargo

[134] *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, voz: Comisión, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, pp. 170 y *ss.*

tareas de dictamen, pero sin especificar más nada. El párrafo sexto, inciso f), del artículo 45, previene que "dictaminar, atender, o resolver las iniciativas", será una de las tareas a cargo de las comisiones. Al tratarse del Senado, el artículo 85 dispone que corresponde a ellas analizar y dictaminar "las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia".

Entre otras actividades atinentes a su labor, encontramos:

1) Reuniones de trabajo de la comisión para abordar el contenido de las iniciativas y plantear la metodología para su análisis y discusión;
2) Integración de subcomisiones o grupos de trabajo que se aboquen al estudio de temas específicos respecto de la proposición de que se trate;
3) Recopilación de datos e información, así como antecedentes legales nacionales y de derecho comparado e históricos sobre el tema de la propuesta;

La cooperación y el trabajo conjunto del congreso con los congresos latinoamericanos así como de organización internacionales ha sido fundamental en los últimos años, sobre todo por la migración y lo similar de los problemas que se atacan en conjunto como región. Gracias a ello, el intercambio de información, la realización de foros y conferencias así como la síntesis y unificación de pensamientos en torno a las acciones a realizar fundamentada en la información han llevado a un consenso internacional,

Reunión para la elaboración del Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y la Cámara de Diputados de México, realizada en el Palacio Legislativo de San Lázaro. 5 de febrero de 2016, Ciudad de México. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

4) Celebración de foros, encuentros, reuniones y/o giras de trabajo, entrevistas, etcétera, con representantes de entidades gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, de ser el caso, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, grupos sociales, productivos, académicos, sindicales, entre otros, vinculados con el tema de la propuesta;
5) Realización de conferencias con comisiones homólogas o análogas de la colegisladora;
6) Análisis y procesamiento de la información recabada.

Agotadas las consultas, recopilada y procesada la información, construidos los consensos políticos, no sólo entre los grupos parlamentarios, sino entre el resto de los actores participantes, la comisión debe formular un proyecto de dictamen, para que sus integrantes, en sesión de trabajo, lo discutan y decidan, con su voto, si el asunto se encuentra ya en estado de resolución,

es decir, si se adopta como dictamen definitivo, en cuyo caso podrá ser turnado al pleno camaral para su aprobación o rechazo. Es importante aclarar que el dictamen puede emitirse en sentido positivo o bien en negativo; en el primer caso, querrá decir que se acepta la propuesta, inclusive si la hubiere modificado; en el segundo, se desechará la iniciativa y se enviará al archivo como asunto totalmente concluido. De ser aprobado el dictamen por el pleno camaral, se turnará a la colegisladora para que, a su vez, sea examinado e instruido, y puesto en estado de resolución, sometido a su pleno y, eventualmente, votado a favor. Si el dictamen no es aprobado por la cámara de origen, deberá devolverse a la comisión dictaminadora, o bien, desecharse sin que pueda volver a discutirse en las sesiones del año.

En términos generales, es así como se desarrollan, en cada una de las cámaras, las fases de discusión y aprobación. En todo caso, agotados los supuestos que el artículo 72 constitucional estipula para que una iniciativa se convierta en proyecto de ley o de decreto antes de ser enviado al Ejecutivo para los efectos constitucionales, habrán concluido también las tres primeras fases del proceso legislativo: iniciativa, discusión y aprobación.

El trabajo de examen, instrucción y dictaminación de una propuesta legislativa, en especial durante el transcurso de los años recientes, ha ido incrementando de manera sensible su grado de complejidad, y ello es palpable en la creciente demanda de información y opiniones expertas por parte de los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores en lo individual, así como en la sujeción a una estricta técnica legislativa en los trabajos de redacción. Ahora bien, no todas las iniciativas demandan un proceso de examen e instrucción similar; en algunos casos, dada su complejidad, alcances, implicaciones, impacto, requerimientos de información, construcción de consensos, etcétera, este proceso puede tardar meses e incluso años, mientras que en algunos otros no requerirá más que una investigación documental. En algunos más, ni siquiera será necesario abordar el fondo del asunto, por no ser competencia del ámbito federal. Estas diferencias son fundamentales para definir la metodología que habrá de seguirse en las tareas de examen e instrucción del asunto y los recursos necesarios para darles cabal cumplimiento, si lo que se busca, como es de suponerse, es lograr su aprobación. Las tareas de dictamen, pues, están directamente relacionadas con: 1) las características de la legislación propuesta, es decir, su grado de complejidad; y 2) la carga de trabajo de las comisiones, y los recursos humanos y materiales con que cuentan para su desahogo.

Es el primer aspecto el que me interesa abordar ahora para plantear enseguida lo que requiere hacerse para mejorar y dar una mayor fluidez al desarrollo de la función legislativa, en todo lo que ésta implica para las cámaras del Congreso. Sobre el segundo aspecto, del trabajo de las comisiones, me referiré más adelante, en el apartado correspondiente.

c) *Redefinir el procedimiento interno de examen e instrucción de una iniciativa*

Según la normatividad vigente, cuando un legislador presenta una propuesta legislativa, ocurrirá que

1) la Mesa Directiva la turnará a alguna o algunas comisiones para dictamen conjunto, o bien para dictamen y opinión de otra comisión;
2) las comisiones la recibirán y la dictaminarán dentro de los plazos y bajo el procedimiento previsto por el Reglamento de la Cámara de Diputados y el del Senado de la República; y
3) podrá ser dictaminada, lo que dependerá de infinidad de factores, o tal vez se enviará al archivo, en los términos de ambos reglamentos.

El modelo de presentación de una iniciativa, su turno a comisión, dictamen y aprobación por ambas cámaras, funcionó en perfecta armonía durante las décadas en las que el peso político del Ejecutivo marcaba alcance, ritmo y densidad en el Congreso. Desde la infinidad de oficinas e instancias especializadas al alcance del presidente, se realizaba el trabajo de investigación, de análisis, de examen de una problemática, que daría sustento a la iniciativa que presentaría, así como su propuesta jurídica de solución. En tal escenario, el segundo no tenía más que imponerse de la iniciativa, elaborar un dictamen para su discusión, en ocasiones sólo tenía que revisar el que enviaba aquél anexo a la propuesta, y concluir con la aprobación de una nueva ley o una reforma al marco vigente. No era de extrañar que las iniciativas presentadas por ese poder tuvieran niveles de aprobación superiores al 95%. Inclusive hoy, no obstante que el Legislativo ha recuperado protagonismo, esos niveles rondan el 75%.

Es evidente que el Ejecutivo tendrá éxito si presenta propuestas viables. Por lo general, deberían estar bien sustentadas, porque para ello cuenta con enormes recursos de toda naturaleza. La viabilidad será superior si, además de proporcionar la información necesaria, está dispuesto a transigir, y hacer el trabajo político indispensable.

El número de propuestas presentadas por el Ejecutivo en las legislaturas recientes es reducido: 32, entre 1997-2000; 61 de 2000 al 2003; 36 en el periodo 2003-2006; 37 en el trienio 2006-2009;[135] 32 en el lapso 2009 y 2012, y 52, de 2012 a 2015.[136]

Me parece que alguna lección podría tomarse de estos datos y acudir al análisis sobre la conveniencia de reglamentar o no la facultad de iniciativa en aras de abonar a la profesionalización del trabajo legislativo y a la eficiencia terminal. En las condiciones actuales en las que trabaja este poder, es un tanto ilógico conservar un modelo que permite la presentación indiscriminada de propuestas legislativas que, como se vio, de manera abrumadora no se aprueben. Es evidente que aun con los nuevos reglamentos, es necesario impulsar un trabajo de reingeniería procedimental que garantice

1) que se dictamine y discuta el mayor número posible de iniciativas;
2) que las comisiones tengan cargas de trabajo razonables; y
3) que se cuente con la normatividad para disponer de las iniciativas que no fueren dictaminadas en el periodo de la legislatura en las que hubiesen sido presentadas.

La redefinición del proceso interno de examen e instrucción de las propuestas legislativas, me parece, debería responder, de inicio, a la separación funcional que, al interior de las cámaras, se estableció en la ley orgánica producto de la reforma de septiembre de 1999. Como se recordará, antes la oficialía mayor de cada una de ellas realizaba las funciones administrativa y de apoyo parlamentario, y dependía de la Gran Comisión. Derivado de los cambios profundos que trajo consigo la integración plural de las cámaras en 1997, se separaron, en definitiva, la prestación de los servicios administrativo y parlamentario en la estructura organizacional y funcional de ambas. Sin embargo, debe acotarse que la Junta de Coordinación Política (Jucopo), al ser la expresión de la pluralidad en el Congreso y órgano máximo de gobierno, conservó facultades en ambas materias, la administrativa y la parlamentaria, lo que, además de acumular facultades en un solo órgano camaral, suele retardar el ejercicio de la función legislativa.

[135] Véase la Tabla "Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos".
[136] Véase *http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html,* [consultado 26/1/2018]. Véase también la Tabla VIII, pues hasta el momento el Ejecutivo ha presentado 36 iniciativas en la LXIII Legislatura.

El quehacer político del día a día en la Cámara de Diputados es posible a una gran cantidad de gente que trabaja al interior de ella, entre todo esto encontramos a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, encargados no solo de planear las sesiones legislativas, sino también de evaluar la gestión de las mismas. Pero hay que entender que este organismo funciona en conjunto con una gran cantidad de oficinas que evita un caos internos.

Aspecto de una de las sesiones al interior de la Cámara de Diputados, mismas en las que tiene tienen lugar gracias al esfuerzo realizado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Marzo de 2018, Ciudad de México. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

Si bien para la Cámara de Diputados se creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos como "un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias",[137] lo cierto es que su integración, por los miembros de la Jucopo y el presidente de la Mesa Directiva, hace que ese mismo órgano camaral controle la prestación de los servicios administrativo y parlamentario, con las complicaciones que de ello derivan.

En este sentido, podría crearse al interior de cada cámara, un órgano distinto de la Jucopo, responsable de organizar y programar los trabajos legislativos, deliberativos y de control evaluatorio, que podría ser una Junta de Coordinación Legislativa (Jucoleg), la cual se integraría con los coordinadores de asuntos legislativos de cada grupo parlamentario; sus decisiones se tomarían, como en el caso de la Jucopo, por voto ponderado; estaría en la misma línea jerárquica que esta última, y tendría bajo su mando a los centros de estudio y a un Centro de Consultoría Parlamentaria que se integraría por expertos en asuntos legislativos. Las funciones de la junta propuesta serían, básicamente:

1) Proporcionar a los legisladores la asesoría técnica que requiriesen para la elaboración de sus iniciativas;
2) Recibir las iniciativas de ley y de decreto antes de su presentación al

[137] Exposición de motivos del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999.

pleno camaral, a efecto de que puedan revisar que se ajusten a las formalidades legales y reglamentarias y determinar su grado de complejidad y el alcance de su planteamiento, para ordenar a los centros de estudio -en el caso de la cámara baja, y por instancias similares si se trata del Senado-, los estudios de impacto legislativo, presupuestal y social de la propuesta legislativa y, en su caso, los de género, de políticas públicas del sector rural, medioambientales, etcétera, a efecto de que puedan ser enviadas al pleno y éste determinar su turno a comisiones; o, si puede ser resuelta mediante un mero análisis de técnica legislativa o de corrección de estilo, en cuyo caso, sería la propia Jucoleg la que solicitase su dictamen al Centro de Consultoría Parlamentaria, para su presentación posterior al pleno y, en su caso, aprobación;

3) Elaborar, por conducto del Centro de Consultoría Parlamentaria, una opinión técnica respecto de las tareas que el examen e instrucción de una iniciativa puede implicar para ser puesta en estado de resolución: foros, giras de trabajo, investigación de campo, consultas con especialistas, desahogo de ciertas diligencias, o bien, tareas tan sencillas que no demanden, en todo caso, más que una investigación documental;
4) Construir los consensos necesarios con los coordinadores de los grupos parlamentarios, respecto de la agenda que el órgano camaral considera viable impulsar;
5) Coordinar con los centros de estudio la realización de investigaciones de impacto legislativo, presupuestal y social, de determinadas leyes y reformas legales aprobadas por el pleno;
6) Realizar las convocatorias para cubrir las plazas del servicio profesional de carrera de la cámara correspondiente, y supervisar que los mecanismos de evaluación de los mismos se ajusten a la normatividad aplicable, además de proponer al pleno a quien deba dirigirlos.

Finalmente, en tanto que un órgano de esta naturaleza podría convertirse en un feudo de poder que limitara, en un momento dado, las facultades de los legisladores, debiera considerarse la inclusión de algunos recursos para que aquéllos estuvieran en posibilidad de presentar su propuesta directamente al pleno. Por ejemplo, si la Jucoleg, transcurridos 60 días de haber recibido la iniciativa de un legislador, no la presenta al pleno con sus correspondientes estudios de impacto, el proponente podrá promover una "moción de descargo", a fin de que aquélla envíe dicha iniciativa al pleno para su turno a comisión.

De acuerdo con sus funciones, esta Junta daría coherencia y agilidad al proceso legislativo; contribuiría a elevar la eficiencia y los niveles de aprobación; evitaría la presentación indiscriminada de iniciativas y contribuiría a evitar el rezago.

d) *Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental de las leyes y su auditoría*

Siendo antaño el Ejecutivo el principal iniciador de las leyes más importantes, en el Legislativo no se realizaban análisis de impacto que la nueva reglamentación podría traer: presupuestal, económico, legislativo, jurídico, social, ambiental, etcétera, pues consideraba que, con toda seguridad, el primero ya lo habría calculado al enviar la iniciativa de que se tratase. A pesar de ello, este poder fue desarrollando instancias para hacer más profesional y concienzuda su tarea. De esta forma, en abril de 1998, la Cámara de Dipu-

tados creó la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, como instancia de apoyo técnico para la toma de decisiones, a fin de allegarse análisis propios y no depender, en lo posible, de los que el Ejecutivo pudiera proveerle.

Las razones y objetivos que dieron origen a esta unidad generaron la creación de áreas especializadas, como parte de la estructura de servicios parlamentarios. En efecto, con la reforma a la ley orgánica de 1999, se crearon tres centros de estudio en esta cámara, como órganos técnicos, de carácter institucional y no partidista, encargados de proveer información para el desarrollo de los trabajos de la misma, mediante la realización de estudios e investigaciones especializados. Los centros dependientes de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, serían:

Los legisladores se apoyan no solo en los organismos internos y sus empleados, también buscan a los intelectuales para resolver conflictos de todo tipo, para ello convocan a concursos internacionales en donde no solo les orienten en su trabajo, sino que también les hagan ver sus propios errors para así mejorar, como fue el caso del Dr. José Raúl Trujillo que fue galardonado precisamente por mostrar es fallas en el manejo de los recursos económicos.

Ceremonia del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2017, realizada en la Cámara de Diputados y en la que fue galardonado José Raúl Trujillo, Director de Recursos Humanos de la Universidad de Veracruz por su investigación "Los desequilibrios e inequidades legislativas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo-Ramo 22 (2015-2017). 19 de noviembre de 2017, Ciudad de México. Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

1) de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias;
2) de Estudios de las Finanzas Públicas; y
3) de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Más tarde surgieron dos centros más: el de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria en abril de 2004, y el de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género en julio de 2005. El de más reciente entrada en funciones es el Centro de Estudios de los Derechos Humanos y de la Población en situación de vulnerabilidad y su inclusión, sancionado por el pleno de la Cámara de Diputados en diciembre de 2015, y que se encuentra pendiente de aprobación en el Senado.

Por otro lado, y como parte de los esfuerzos del Legislativo por cumplir su función de manera más eficiente, en el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que aprobó en marzo de 2006, estableció que no procedería pago alguno que no estuviera comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior, en cuyo caso, toda ley o reforma legal que entrañara una erogación, tendría que incluir el señalamiento de la fuente de ingresos correspondiente para cubrirlo. Sería, pues, obligación de las comisiones realizar "una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados", con la posibilidad, de igual manera, de solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda sobre el proyecto de dictamen. Disposiciones de esta naturaleza son norma infaltable en los congresos de otros países; por ejemplo, en "Alemania, la Lista Azul obliga a evaluar el importe previsible de los costes que la nueva norma supone para todas las Administraciones Públicas. Lo mismo ocurre en países como los EEUU, Canadá, Holanda, Suecia, Finlandia, Inglaterra, Austria, Japón, Francia, etc."[138] Es importante hacer notar que

> […] la preocupación por el impacto de las normas es relativamente reciente; podríamos ubicarla en los años setenta cuando llegaron a su maduración los grandes programas sociales del Estado de Bienestar y cobraba fuerza la necesidad de controlar los déficits públicos. Hasta hace muy poco, los Gobiernos, urgidos por la necesidad de controlar el déficit público, únicamente se preocuparon de calcular los costes que toda norma supone para el erario público en forma de gastos de personal, gastos de primer establecimiento, gastos de funcionamiento, subvenciones y demás gastos corrientes; gastos de inversión o gastos derivados de transferencias de capital y operaciones financieras y gastos fiscales.[139]

Con el correr del tiempo, los tomadores de decisiones públicas cayeron en la cuenta de que el presupuestario no era el único aspecto que las normas deberían considerar: se encontraban otros, de similar importancia, como lo eran los destinatarios de las normas y la forma en que habría de afectarles la nueva legislación; o bien el propio marco jurídico que no era revisado de manera suficiente para hacer embonar en él las nuevas disposiciones, lo que dio lugar a la práctica de la derogación tácita y a infinidad de problemas que, como consecuencia de ello, debieron enfrentar y resolver sus receptores, así como también quienes debían interpretarla y aplicarla. Sobre el particular, Virgilio Zapatero acota

> […] lo que inicialmente era una herramienta fundamentalmente dirigida a controlar las repercusiones fiscales de la norma, poco a poco fue ampliándose a otros ámbitos [y] han comenzado a exigirse, además, otras evaluaciones como las referidas al impacto de la normativa sobre la competitividad, sobre las empresas, sobre el empleo, sobre los riesgos para la salud, el medio ambiente, la reducción de trámites administrativos, el respeto de las competencias de otros niveles de gobierno o las políticas de género.[140]

Es alentador que la realización de estas evaluaciones previas se haya convertido en una práctica valiosa, y los instrumentos respectivos, en necesarios para la toma de decisiones en los parlamentos. Algunos de ellos han ido más allá en el examen de los costos que la aplicación de la nueva legislación traerá consigo;

---

[138] Zapatero, Virgilio, *El arte de legislar*, España, Editorial Arazandi, SA, 2009, pp. 318-319.
[139] *Ibidem,* p. 318.
[140] *Ídem.*, pp. 319-320.

los "que el cumplimiento de las normas suponen para ciudadanos, empresas y la sociedad en su conjunto [pues] toda norma puede tener efectos imprevistos, no deseados, perversos, indirectos, diferidos y simbólicos cuya evaluación es imposible o, en todo caso, muy difícil",[141] aunque es de ponderarse, que puedan también resultar benéficos y satisfactorios para la sociedad, en cuyo caso resultaría insuficiente el cálculo en términos solamente monetarios.

En nuestro país, la disposición que ordena a las cámaras realizar estudios de afectación presupuestal de las propuestas legislativas como requisito para su dictamen y eventual aprobación, es la única exigible de esta naturaleza. Es evidente que falta ampliar los aspectos sobre los que versen los estudios de este tipo que revelen la incidencia de dichas propuestas. Si bien es cierto que los análisis presupuestales son fundamentales para no crear indiscriminadamente partidas de gasto que no tengan su correlativo ingreso, otros estudios diagnósticos no son menos importantes, a saber: 1) el de impacto propiamente legislativo, para determinar cuáles preceptos se verían afectados por uno nuevo, a efecto de que el dictamen incorpore todos los dispositivos normativos que debieran adecuarse y así evitar contradicciones o desajustes. Con ello, además de contar con un marco jurídico armónico y congruente, se impediría la práctica de la derogación tácita que muchos problemas genera, pues deja a sus destinatarios e intérpretes la labor de identificar en cientos de leyes, las disposiciones que habrían sido derogadas; y 2) el de repercusión social, para analizar los alcances de los cambios a la ley en el ámbito concreto que se pretende reformar: político, cultural, educativo, de desarrollo tecnológico, poblacional, étnico, de salud, geográfico, entre otros.

De acuerdo con Zapatero,

> […] el análisis de los impactos de las normas puede ayudar a alcanzar, cuando menos, cuatro objetivos principales: a) en primer lugar, sirve para mejorar nuestra comprensión de los impactos reales de la acción de los gobiernos, incluyendo tanto los costes como los beneficios de la norma; b) en segundo lugar, facilita la integración de objetivos múltiples y mutuamente interdependientes que suelen estar presentes en las decisiones políticas: eficiencia económica, efectos sobre el empleo, el comercio, la competitividad, el respeto al medio ambiente, etcétera; c) en tercer lugar, el análisis del impacto mejora la transparencia y facilita el trámite de consultas: frente a otros métodos de decisión que suelen ser más opacos (negociaciones y transacciones) la exposición del análisis del impacto de las normas da razones del porqué de una decisión y permite el debate público al respecto y d) por último, incrementa la responsabilidad del gobierno que tiene que demostrar que la norma está tomada en interés público; esto es, que ha dado razón de su decisión.[142]

Respecto del rediseño organizacional y funcional, por la evidente pertinencia de investigar los efectos de diversa naturaleza que provocarían las leyes por aprobar, así como evaluar los resultados de las ya puestas en vigor, los centros de estudio y, eventualmente, el "Belisario Domínguez", serían responsables de:

1) Realizar el análisis previo del impacto legislativo, económico y social de las iniciativas, antes de que la Junta de Coordinación Legislativa les diera el trámite correspondiente.
2) Efectuar las respectivas auditorías legislativa, económica y social, un tiempo después de que las leyes o decretos hubiesen entrado en vigor. Las auditorías estarían dirigidas a dar seguimiento a las acciones con-

[141] *Ídem.*, p. 323.
[142] *Ídem.*, p. 327.

tenidas en la ley aprobada: producción reglamentaria; creación, modificación o supresión de órganos de gobierno; cumplimiento de metas, en qué tiempo y a qué costo; beneficios sociales y económicos; opinión de la ciudadanía y de los medios de comunicación respecto de la nueva legislación, etcétera.

En este orden de ideas, habría que revisar la existencia e integración de los comités de los centros de estudio que, por estar compuestos por legisladores, han llegado a generar dudas respecto de la línea jerárquica a la cual están sujetos, ya que, en ocasiones, sus directores se han visto impedidos para impulsar sus programas y organizar el trabajo de los investigadores, pues deben atender tanto a las indicaciones del comité, especialmente de su presidente, como a las de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que no siempre coinciden, y, muchas veces, a las de los propios diputados que de forma individual solicitan sus servicios. La confusión y eventual desorden merman el trabajo cotidiano y les resta productividad.

9. Organización interna

Es imperiosa la revisión de la estructura y el despliegue de sus tareas institucionales, para hacer más eficaz al poder representativo. La modernización del quehacer legislativo requiere de un análisis profundo de la cultura burocrática y de la relación entre servidor público y ciudadano para erradicar cuanto lo aleje de las necesidades y expectativas sociales, e introducir los mecanismos para establecer un vínculo diáfano, fluido y provechoso.

a) *Fortalecimiento de las comisiones*

La cantidad y complejidad del trabajo camaral ha alcanzado un nivel inimaginable, y la labor de las comisiones es fundamental, ya que, siendo "paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas […] constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legisla-

El mural de Breton es una protesta contra la catastrophe ecológica que atraviesa la humanidad debido a la contamienación y explotación inadecuada, representando paisajes de la naturaleza y los diversos ecosistemas, aspectos de los cuales, el congreso mexicano es fundamental para la legislación y la explotación adecuada de los recursos naturales.

Julio Carrasco Bretón, *Sinfonía Ecotrópica*, Acrílico sobre tela, 20 x 3.80 metros, 1997. Ubicada en la base del muro poniente del edificio B del Palacio Legislativo de San Lázaro. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

tivas",[143] sirven para agilizar y facilitar el procedimiento deliberativo, dado que la discusión es más sencilla si la realiza un grupo reducido, con auxilio de expertos en el tema a debate y la participación responsable de los legisladores integrantes de las mismas.

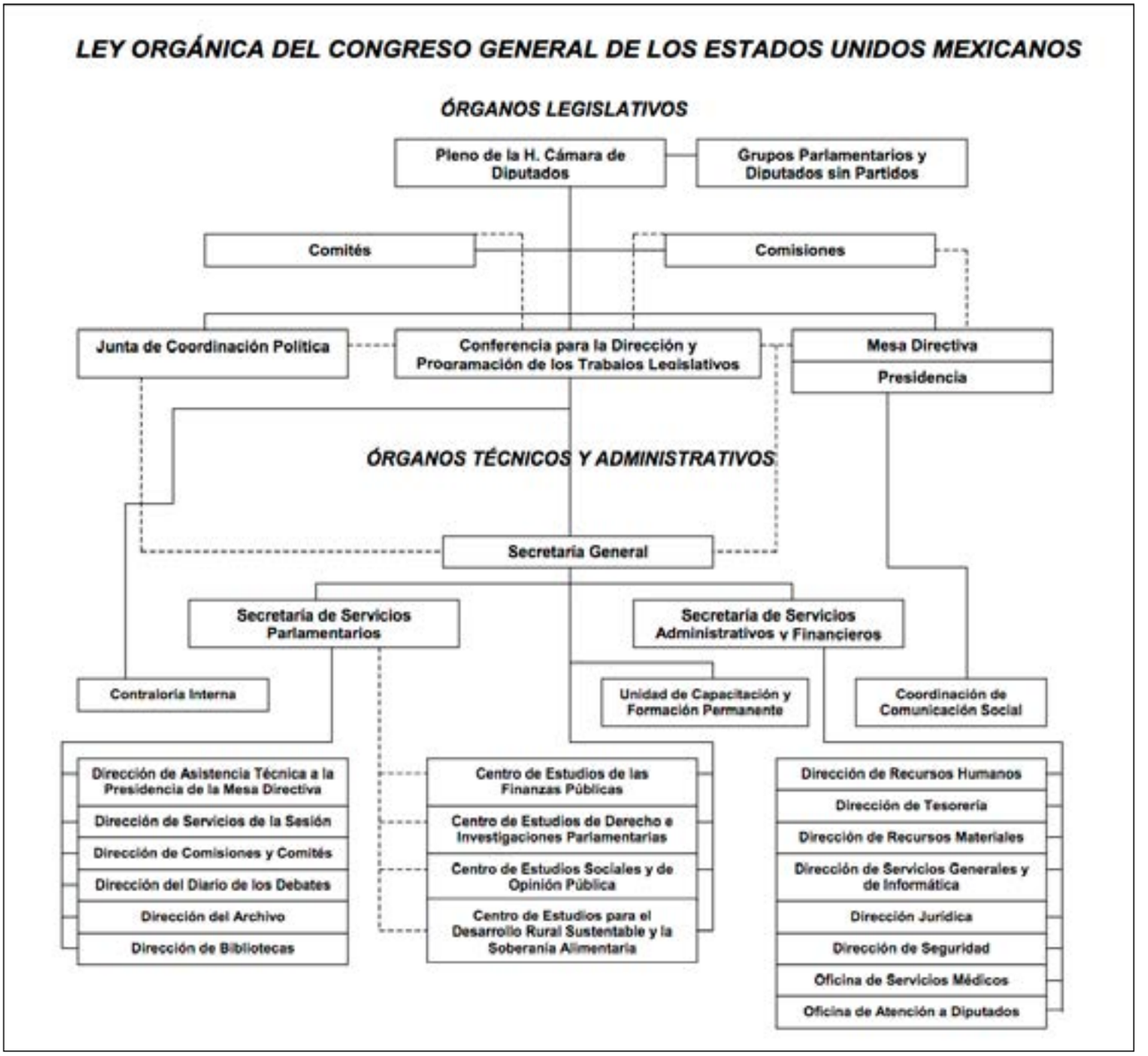
A pesar de que las necesidades de algunas de ellas han crecido de manera exponencial, los recursos con los que cuentan para enfrentarlas son muy reducidos; normalmente no se corresponden con la carga de trabajo que cada una tiene. Para sustentar las reformas indispensables en este rubro, revisemos el aspecto numérico que determina el tamaño de su responsabilidad. Solamente durante la LX legislatura, por ejemplo, la de diputados recibió 2,696 iniciativas de ley y de decreto;[144] sin embargo, como en algunos casos el turno se extendió a más de una comisión, la cifra ascendió a 3,641 asuntos. De éstos, 2,522, es decir, casi el 70%, se concentraron en 9 de las 43 comisiones dictaminadoras; 505 se turnaron a otras 6, y el resto, es decir, 614, se repartieron entre las restantes 28 comisiones, y en solo 7 de ellas se acumularon 38 envíos.

Lo destacable, o incomprensible quizá, es que todos estos órganos camarales cuentan con apoyos similares al tratarse de recursos humanos y materiales, lo mismo en los espacios que se les asignan, aun cuando el cúmulo de tareas es dispar. Sólo considérense los extremos para ilustrar de mejor manera la desproporción: mientras que las 3 comisiones con mayor carga recibieron 631, 522 y 317 turnos, de los que dictaminaron 87, 147 y 93, de manera respectiva, y a las 3 con menos asuntos fueron remitidos 6, 4 y 3, de los cuales resolvieron 3, 3 y 1, en ese orden, en la legislatura señalada. Valga una aclaración adicional: éste es solo un análisis cuantitativo, que de suyo es ilustrativo; faltaría hacer el cualitativo, es decir, del contenido y alcance de las iniciativas turnadas, así como la serie de implicaciones que su dictamen conlleva.

No obstante que en ambas sedes laboran servidores públicos comprometidos y capaces que auxilian a los legisladores en asuntos administrativos y logísticos, en el trabajo en comisiones, con el desarrollo de las sesiones

[143] Nacif, *op. cit.*, p. 3.

[144] Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL), *http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html*, [consultado 30/6/2009].



plenarias, además de contribuir al seguimiento, clasificación y organización documental de la multiplicidad de actividades cotidianas, resulta evidente la necesidad de un servicio de consulta experto y profesional, para que esta expresión del poder público y sus integrantes desempeñen sus quehaceres adecuadamente. La asesoría debería ser prestada a los representantes populares y a los grupos camarales por áreas como el Centro de Consultoría Parlamentaria, referido líneas atrás.

La situación actual de las comisiones ordinarias es precaria y las acciones que requerirían impulsarse para fortalecer su desempeño, son urgentes. El número de éstas parece ser elevado, por lo que resulta conveniente reducirlas con criterios de racionalidad y sentido práctico, para dotarlas de la suficiente capacidad e importancia y, abonar así, al fortalecimiento del Legislativo. En todo caso, se podrían crear tantas subcomisiones o grupos de trabajo al interior de aquéllas, según se requiera, de modo que se desahoguen correctamente los asuntos turnados.

A las ya existentes habría que agregar las especiales y de investigación que con cada legislatura se crean, las cuales reciben también recursos de toda índole para el desahogo de su programa de trabajo. Sobre este particular, estoy seguro que su creación debe estar plenamente justificada, tener una temporalidad definida y asegurarse de la suficiencia presupuestal para su eficaz operación.

Ha sido también materia de discusión el número de comisiones de dictamen a las que puede pertenecer un legislador, que ahora es de 3, y la posibilidad de integrarse a las especiales y de investigación, así como a comités y otros grupos, como los de amistad con otros países o los formados para asistir a reuniones interparlamentarias. Las opiniones se dividen respecto a la capacidad de un legislador para atender puntualmente los asuntos que se desahogan en aquellas a las que pertenece.

Sobre este punto, y a efecto de asegurar, no sólo su asistencia a las reuniones de las comisiones, sino de participar en el análisis y discusión de los asuntos turnados, los diputados deberían pertenecer a dos ordinarias, como máximo, y una especial; y, en caso de que formaran parte de la mesa directiva de una de ellas, sus posibilidades de pertenencia se limitarían a esta última.

Por lo que toca al número de reuniones para el desahogo de las tareas, éstas deberían realizarse, al menos, una vez por semana, pues de otra forma es difícil cumplir con sus obligaciones, sobre todo al participar en las que más asuntos reciben, e incluir mecanismos para hacer transparente la información relativa a la asistencia de los legisladores a las mismas.

En cuanto a los recursos con que deben contar, el reglamento de la Cámara de Diputados y el del Senado, establecen disposiciones que atienden a la carga de trabajo de cada una. En lo tocante al personal, me parece que un arreglo institucional sería aquél que, apoyado por el Centro de Consultoría Parlamentaria, asignara de manera directa a los asesores que requiriera cada grupo, según la cantidad de iniciativas recibidas, en el entendido de que los centros de estudio y el Instituto Belisario Domínguez les proveerían de manera oportuna y expedita de los análisis de impacto legislativo, económico y social de las que les fueren turnadas. Sobre este aspecto del quehacer parlamentario, Cecilia Mora-Donatto manifiesta:

> La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas legislativas que impiden la consolidación de un verdadero sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por vía legislativa, sino, y sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar una mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de sus funciones, no sólo legislativas, sino de control evaluatorio. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley.[145]

Es importante también, que se cuente con instrumentos de evaluación del desempeño de las comisiones. Temas como los expuestos ameritan análisis y estudios que no pueden agotarse con su mera enunciación, como la que aquí se ha intentado plantear.

[145] Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad…*, *op. cit.*, p. 13.

b) *La profesionalización y el servicio de carrera*

En las cámaras se carece de un servicio parlamentario experto, permanente y en constante actualización, capaz de proveer a los diputados y senadores del auxilio técnico y profesional que requieren para plasmar en una propuesta legislativa aquello que, producto de su convicción y de la capacidad para encauzar lo que demanda su electorado, debe formar parte de la normativa vigente. Iniciativas cuya pertinencia e inteligente exposición sean tales que provean a las comisiones dictaminadoras de insumos suficientes para sacar adelante, oportuna y adecuadamente, las tareas relacionadas con el alma de esta función. Lo mismo ocurre con otros importantes quehaceres que toca al Congreso desarrollar, como el control, para lo cual los legisladores requieren "de un extraordinario mecanismo de apoyo para que […] sean capaces de conocer con profundidad los ámbitos en los que el Ejecutivo asume decisiones".[146]

Es frecuente que los proponentes formulen planteamientos débiles con base en insuficientes o deficientes investigaciones, sumados a una inadecuada formulación jurídica, con base en una pobre técnica legislativa. Práctica lamentable, sin duda, pero no más que la pretensión de presentarlos por un mero afán estadístico. Las reglas aplicables para comenzar el proceso de creación de leyes, quedaron plasmadas en los reglamentos camarales, lo que vino a colmar una laguna importantísima; no obstante, falta precisar el tratamiento que habrá de dárseles de acuerdo con su grado de complejidad y con las posibilidades de ser dictaminados y aprobados.

Como se ha visto, cuando los representantes populares consideran que una determinada problemática exige atención, deben ser capaces de exponerla adecuadamente y proponer de manera elocuente cómo resolverla; esto requiere pertinencia en el fondo y rigor en la forma. Es por esto y más que las cámaras deberían afanarse por implementar las plataformas, en sentido lato, para atender al legislador que lo requiera y coadyuvar a que la iniciativa llegue a buen puerto; una propuesta asertiva y apegada a la técnica legislativa, con lo que se elevarían los niveles de eficiencia en las fases que compete a este poder desahogar y, que ello inhiba el ejercicio indiscriminado de tal facultad, con lo que se evitarían el trabajo ocioso o las cargas innecesarias, que terminan por aumentar el rezago.

Es éste uno de los tramos de dicho proceso en donde se pondera la importancia de un servicio profesional de carrera integrado por peritos en la redacción de leyes y en la práctica parlamentaria, así como por especialistas en las materias sustantivas sobre las que versan comúnmente las iniciativas.

Atina Cecilia Mora-Donatto cuando afirma: "para que el Congreso apruebe una ley que contribuya a la solución de los problemas nacionales actuales y que no quede simplemente en letra muerta, necesitamos un cuerpo técnico que mediante el estudio y el análisis nos diga con exactitud qué ley y con base en qué fundamentos teóricos y prácticos debe convertirse en derecho vigente."[147]

A efecto de cubrir este déficit de profesionalización de los cuerpos de apoyo, es necesario considerar, para una nueva organización y operación camaral, los siguientes aspectos:

1) La identificación de las personas que pertenecerían al servicio: los directores generales, directores de proyecto e investigadores asimilados a los centros de estudio, así como el perfil, los antecedentes académicos

[146] Mora-Donatto, Cecilia, "Urge rediseñar el servicio civil del carrera del Congreso mexicano", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 19, Julio-Diciembre de 2008, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 175.
[147] *Ibidem*, pp. 174-175.

y la experiencia de quienes se incorporarían al Centro de Consultoría Parlamentaria;

2) Los procedimientos y requisitos para formar parte del servicio deberían diseñarse a partir de la normativa que rige a otros centros del país, como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, o bien la que regula al Sistema Nacional de Investigadores. Para dicho proceso podrían celebrarse convenios con el Ceneval u otras instituciones de educación superior de similar naturaleza, involucradas en la conducción del mismo y en la calificación de los aspirantes, bajo la supervisión de la Jucoleg;
3) Los integrantes del servicio profesional de carrera deberían estar sujetos a procesos periódicos de evaluación que realizara la misma entidad autónoma, bajo criterios similares a los que aplica el Sistema Nacional de Investigadores, dentro de los cuales se incluyeran los de acreditar cursos de actualización, así como trabajos camarales y proyectos concluidos en el periodo a considerar; y,
4) La vinculación entre el Centro de Consultoría Parlamentaria, los de estudio de la Cámara de Diputados y el Instituto Belisario Domínguez del Senado.

Resulta una tarea urgente la revisión de la organización técnica para convertirla en un mecanismo de aprendizaje permanente, donde el conocimiento se recree y se transfiera y, al hacerlo, se haga más rico y fecundo.

Es por ello que de nuevo coincido con el aserto de Cecilia Mora-Donatto, en el sentido de que "un Congreso que no tiene claro hacia donde se dirige

Las universidades, tanto públicas como privadas, son centros en donde los jóvenes se preparan intelectualmente, por ello, son los lugares ideales para que sean la cuna de los futuros asesores políticos, pues ellos tendrían el conocimiento para ayudar a realizar las demandas de la ciudadanía que lleven los diputados, pues son estos últimos los que mantienen mayor contacto con la población.
De esta manera, tanto diputados, intelectuales y ciudadanía trabajarían aún más juntos para mejorar las condiciones sociales en el país, de ahí la importancia de la educación en todos los niveles.

Vista aérea de Ciudad Universitaria, en ella se aprecia parte de la Facultad de Derecho, así como de Filosofía y Letras, quienes podrían integrarse al Servicio Profesional de Carrera, quienes aportarían sus conocimientos y capacidades para el funcionamiento de la Cámara de Diputados de México. Fotografía de José Ignacio González Manterola, 8 de octubre de 2010, Ciudad de México.

La universidades públicas, fruto de los impuestos de todos los mexicanos, son las que más retribuyen de diferentes maneras a la sociedad, como tal, para el quehacer politico también podrían apoyar al congreso a través de sus estudiantes y egresados para un major desempeño de las legislaturas.
De la misma manera, estos funcionarios de carrera se beneficiarian enormemente al tener contacto de primera mano con la elaboración de leyes y el funcionamiento interno de la cámara, cuestión básica para ayudar a que los nuevos legisladores se desempeñen completamente.

Patio del edificio central de la Universidad Autónoma de México unidad Xochimilco, otro centro universitario que fortalecería con sus egresados las funciones del congreso. Cortesía de la Universidad Autónoma Metropolitana.

y no cuenta con los insumos necesarios para su propia transformación no puede ni, mucho menos, debe ser el adalid de la reforma del Estado".[148]

10. El legislativo ante el reto de definirse a sí mismo

Durante los primeros años de la alternancia, el Legislativo se había debatido internamente por definir su papel y determinar su agenda, en ese escenario político de reglas y papeles novedosos y aún no asimilados; de equilibrios hasta entonces inexplorados y del déficit de controles conocidos para afrontar conflictos desconocidos, de liderazgos emergentes que buscaban suplir al ausente y acordar los términos de una convivencia distinta y de un naciente modelo de ejercicio del poder. También se vio obligado a entender el alcance de sus facultades y la necesidad de ejercerlas en el momento y la

[148] Mora-Donatto, Cecilia, "La reforma al formato del informe presidencial ¿parálisis o autismo legislativo?", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derechos Procesal Constitucional Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, t. XI Justicia, federalismo y derecho constitucional, 2008, p. 645.

circunstancia oportunos, y de evitar movimientos pendulares que pusieran en riesgo la gobernabilidad, al tiempo que le era exigido aprender la forma de gobernarse a sí mismo y de relacionarse con otros órganos del Estado, sin dejar de lado esa intensa lucha que tenía lugar entre los grupos políticos por cada palmo de terreno para impulsar sus prioridades.

En el primer sexenio del presente siglo, se enfrentó al dilema de ser proactivo, como una instancia protagonista del quehacer público, o permanecer en la inercia que implicaba la lógica de lo reactivo. Ese tiempo estuvo marcado por un Ejecutivo un tanto difuso y con mediana influencia y disposición para entenderse con las distintas fuerzas políticas de la sociedad, lo que derivó en una fragilidad casi crónica del Presidente de la República para impulsar acuerdos con el Congreso, misma que se vio agravada por sus frecuentes desencuentros con sus opositores, llegando al extremo de vetar leyes, promover controversias constitucionales en contra de este último, que fueron respondidas en la misma medida; "sobregirarse" en el ejercicio de su facultad reglamentaria, utilizar los medios de comunicación para acusar a aquél y a los legisladores de "frenar el cambio por el que habían votado los mexicanos". Benito Nacif escribió:

> En la década pasada, la contribución del ejecutivo al volumen de la legislación era superior al 95%. En la actualidad estos números han caído dramáticamente. En el segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, el Presidente tiene una tasa de contribución menor al 9% en el Senado, mientras que en la Cámara de Diputados es tan sólo del 3%.[149]

La nueva composición del Congreso había cancelado cualquier atisbo de subordinación al Ejecutivo y de promoción de una agenda definida desde espacios ajenos a su propio entorno. En un escenario político novedoso, el primero entendió la responsabilidad que debía desempeñar y hacerse de una "personalidad propia". Un tiempo de ajustes, en el cual los representantes populares, los grupos parlamentarios y los partidos políticos requerían comprender su propio papel, para estar en posibilidad de entender el del Legislativo en su conjunto. Fue tal el ejercicio de introspección realizado en ese lapso, que en muchas ocasiones éste tuvo un comportamiento inercial, lo que dio lugar a una baja productividad normativa y a un frecuentemente excesivo uso de su función deliberativa.

En este contexto, el desarrollo de un segundo periodo sexenal con la misma opción partidaria al frente, con un Presidente de la República formado en el ejercicio de la política, tanto en el ámbito administrativo como en el parlamentario, aunque un tanto disminuido por los cuestionamientos a su legitimidad electiva, dio lugar a la construcción paulatina de acuerdos con legislaturas para entonces más habituadas a ese nuevo escenario, caracterizadas por la variación constante en su composición partidista. La asunción del papel que le correspondía cumplir y la relevancia de los temas abordados en tribuna, condujeron en poco tiempo al Congreso a reivindicar su importancia cardinal en la vida pública y, ser uno de los espacios obligados del debate nacional.

Entrado ya el nuevo siglo, la pluralidad de éste no constituye más un obstáculo para la toma de acuerdos con los que todos puedan sentirse atendidos. La partidización de temas, que había estado presente años atrás y ocupado, con frecuencia, espacios de negociación importantes, empezó a ceder frente a la urgencia de sacar adelante las convenciones que exigía la sociedad

[149] Nacif Hernández, Benito, *et.al.*, "Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura", *Monitor Legislativo*, CIDE, p. 7, *http://www.cide.edu/programas/informe_IDL.pdf*, [consultado 28/5/2012].

mexicana, políticamente más madura, que aguardó, a veces no de manera tan paciente, a que sus representantes comprendieran lo que se esperaba de ellos y de la institución de la cual formaban parte.

Desde este sitial, el Congreso ha estado en la ruta de discutir e impulsar la serie de transformaciones que se han requerido, tanto en sus relaciones con los otros poderes, en especial con el Ejecutivo, como con otras instancias del poder público, con organismos internacionales, subrayadamente los parlamentarios, y con la comunidad, así como llevar a cabo un profundo ejercicio de reingeniería institucional hacia su interior, que haga más eficaz su desempeño en todos los ámbitos en los que interviene, y cumpla con ese papel fundamental que le viene de ser un destacado depositario de la representación popular. Tender los puentes de tolerancia, respeto y entendimiento ha sido la mejor manera de llevar a cabo el trabajo camaral.

En este proceso, la imagen del Legislativo es también tarea a la que debe ponerse atención. Es un hecho que el desconocimiento del trabajo que realizan los legisladores, hace que la opinión que se tiene de ellos sea deficitaria, por lo que se debe primero ser productivo y demostrar que las decisiones tomadas cumplen con las expectativas de los destinatarios de ellas y elevan su calidad de vida. En el fortalecimiento de las instancias del poder público no sólo se requieren las reformas pertinentes, sino aumentar la percepción positiva por parte de la comunidad, pues si ésta no se siente bien representada y atendidas sus aspiraciones y demandas, la debilidad de aquéllas se volverá crónica.

Vista aérea del Palacio Legislativo de San Lázaro, sede oficial permanente de la Cámara de Diputados de México y sede del Congreso General o Congreso de la Unión. Ciudad de México. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

Debe ser tarea de los actores políticos, de cualquier ámbito en el que se desempeñen, contribuir a que los mexicanos aprecien y respeten sus instituciones, en el caso, las del poder que nos ocupa. Por ello, la labor camaral tiene que comunicarse de manera adecuada, al partir de la premisa de que las decisiones alcanzadas por los representantes populares fueron tomadas en nombre de los ciudadanos, para beneficio de éstos, con una visión preferentemente consensuada, y no solo por una fuerza política determinada, por lo que, sin desconocer la contundencia de los números, siempre será deseable discutir, hacerse mutuas concesiones y conciliar intereses. Es de gran relevancia fortalecer los mecanismos que permitan el debate, para que en cada pieza legislativa y decisión política que se adopte, se vea reflejada tanto la voluntad de la mayoría como la visión de las minorías, expresión de la diversidad y la pluralidad de la sociedad.

Dentro del esquema de robustecimiento mutuo de los poderes, donde el diálogo republicano es posible e indispensable, resulta fundamental la consolidación de los canales de colaboración y deliberación, así como la coparticipación, corresponsabilidad y correspondencia de los poderes con la sociedad, donde ésta sea el punto de partida y el objetivo último de toda decisión de las autoridades. Sólo así será posible consolidar la transición democrática que se inició en las últimas décadas del siglo XX. Esa democracia que nuestra Constitución define como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Capítulo 6

EL PODER LEGISLATIVO, EL PACTO POR MÉXICO Y LAS REFORMAS TRANSFORMADORAS

Introducción

El periodo inaugurado en el año 2012 con el regreso al poder del partido que ha tenido más tradición e historia en nuestro país, que ha sido el actor principal en el desarrollo de la sociedad mexicana y sus más grandes acontecimientos que han pasado a la historia, trajo consigo un ánimo renovado en el poder legislativo, que ha dado pie a lo que quizá sea la más importante renovación política de principio de siglo. La construcción de una nueva manera de legislar en México se abrio camino con esta segunda alternancia y comenzó a rendir frutos desde su inicio.

En el año 2012 se firmó el acuerdo político más grande y eficaz en la historia contemporánea de México, el denominado "Pacto por México", entre el Gobierno federal y las principales fuerzas políticas del país. Si bien es cierto que la transición democrática inició desde hace cuatro décadas, y que desde hace dos los resultados legislativos que se habían alcanzado eran fruto de los acuerdos entre las diversas fuerzas políticas; cuando se logra la primera alternancia, durante el periodo 2000-2012, se logran pequeños avances entre el Legislativo y el Ejecutivo, como la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (2002), la reforma constitucional de justicia penal (2008) y otra en materia de derechos humanos (2011), que en gran medida respondieron a las exigencias internacionales. También en importante señalar que durante esta alternancia, principalmente en el primer sexenio, se presentó una confrontación entre el titular del Ejecutivo y los partidos de oposición que formaban la mayoría en el Congreso, debido a que aquél no seguía los procedimientos legislativos establecidos en la Constitución y las leyes reglamentarias respectivas.

Es hasta la segunda alternancia, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recobra la Presidencia, que se comienza a plantear un pacto políticos el cual sume las voluntades de los ciudadanos y los partidos políticos y que dentro de un ambiente de neutralidad partidaria se llegue a una negociación política cuya finalidad sea el crecimiento y fortalecimiento de la nación. No se trataba de sustituir, reemplazar o excluir a los poderes constituidos, sino que este pacto coadyuvara a la recuperación de la rectoría del Estado en diversas materias, cuyos ajustes se hacían necesarios considerando el nuevo entorno mundial y la globalización económica.

De manera interna, la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) del año 2012 precisó que sólo seis de cada diez mexicanos consideraban a la democracia como la mejor forma de gobierno, de ahí que también era indispensable llevar a cabo las modificaciones necesarias que permitieran que no sólo las decisiones de la mayoría se impusieran sobre el resto de la sociedad, sino de ser más incluyentes. La sociedad exigía la necesidad de un cambio, y demostraba que podía combinar sus decisiones mayoritarias con las de las

El Diputado César Camacho emitiendo su voto en la Cámara de Diputados. Ciudad de México, 15 de Diciembre del 2015. Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

El eje rector de esta nueva manera de legislar que se planteo, fue la búsqueda de acuerdos entre las principales fuerzas políticas y el gobierno federal, teniendo siempre en mente que la finalidad primordial de dichos acuerdos, fuera el bienestar y desarrollo del país para que estuviera acorde a las nuevas ideas de la política internacional. La firma del llamado Pacto por México en el 2012, es el ejemplo claro del esfuerzo que se llevaría a cabo para dar inicio al nuevo aparato legislativo que se tenía pensado implementar.

Firma del Adéndum Pacto por México, en el Salón Tesorería de Palacio Nacional. En la imagen de izquierda a derecha: Luis Videgaray Secretario de Hacienda, César Camacho Presidente Nacional del PRI. Luis Gustavo Madero Presidente Nacional del PAN, Enrique Peña Nieto Presidente de México, Jesús Zambrano Presidente Nacional del PRD, Miguel Ángel Osorio Chong Secretario de Gobernación y Aurelio Nuño representante de la Oficina de la Presidencia. Ciudad de México, 7 de Mayo del 2013. Germán Canseco, Procesofoto.

minorías en plena armonía. Es por ello que los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en colaboración y corresponsabilidad con el nuevo Ejecutivo federal que iniciaría funciones en 2012, propusieron un nuevo diseño institucional que propiciara el diálogo entre ambas partes, de tal manera que se pudieran construir acuerdos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y así contar con la aprobación de los temas fundamentales para el país, modificando de manera sustancial una antigua relación, llena de obstáculos y discrepancias, ahora era necesario superar esa etapa y abocarse a la construcción de acuerdos y soluciones, pero no sólo en el régimen político, sino en diversos campos, como la educación, los derechos, la procuración de justicia, la equidad y la inclusión, la economía y la hacienda, entre otros.

No obstante, para lograr estos propósitos se requería antes que nada construir un gran consenso político que permitiese la formación de las mayorías parlamentarias necesarias para la aprobación de esta agenda de reformas. Algo que, dada la polarización y parálisis política vivida durante los años recientes, parecía un proyecto inalcanzable.

La senda seguida por México durante las últimas décadas del siglo pasado, en donde la llegada de nuevas fuerzas políticas desde la oposición fue una muestra inequívoca de la democratización del país, encabezada por el Poder Legislativo a través de un Congreso de la Unión cada vez más plural, pero que" trajo consigo los retos propios de la fragmentación ideológica y pragmática, en un ambiente político polarizado que dificultaba la construcción de acuerdos y que, por el contrario, generaba incentivos para la división […] en perjuicio del interés general";[1] es por ello que era necesario para el nuevo gobierno, el de la segunda alternancia, llevar a cabo una negociación que permitiera construir acuerdos, concertar entre las partes un proyecto reformador que contara con el apoyo de todos los participantes. En ese contexto se originó el "Pacto por México."

[1] Guerrero Aguirre, Francisco Javier y Juan Carlos Amador Hernández, *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso Pacto por México,* prólogo de César Camacho, México, LXIII Legislatura, Consejo Editorial Cámara de Diputados, D3 Ediciones, 2016, 275 p. (Colección Nuestro Tiempo), p. 258.

El Pacto por México de 2012

Como he señalado, durante las primeras décadas posteriores a la promulgación de la *Constitución de 1917*, el titular del Ejecutivo asumió la iniciativa de promulgar leyes y decretos para gobernar, de tal manera que el Poder Legislativo cedió muchas de sus funciones en el entendido de que era oportuno en ese momento fortalecer la figura del Presidente; para la segunda mitad del siglo XX comenzó la transición democrática en México, con base en un sistema electoral que se robusteció durante los procesos electorales anteriores, ya fuera para la elección de presidente, de integrantes del Congreso de la Unión, de diputados para los congresos locales, de gobernadores y autoridades municipales, así como con el nacimiento de nuevos partidos políticos y las regulaciones que las autoridades en materia electoral comenzaron a dictar para favorecer un régimen más democrático.

Concertación y colaboración de las fuerzas políticas

Conforme se realizaban nuevas elecciones y se incrementaba la participación de los partidos de oposición en la vida política nacional -ganando no sólo elecciones municipales y diputaciones locales, sino también diputaciones federales, senadurías y las primeras gobernaturas-, la penetración de sus propuestas, ideas y demandas ante la conformación de las comisiones en el Congreso de la Unión se hizo necesaria la reingeniería del Poder Legislativo, un reajuste en la conformación de las cámaras y en la aprobación de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo federal.

Cuando la alternancia política fue una realidad, se hizo más evidente que el Poder Legislativo debía asumir su papel de control y contrapeso frente al Ejecutivo, aprovechando la pluralidad con la cual quedó integrado el Congreso de la Unión. No obstante, la alternancia significó que ya no tenían "carta libre" en el Congreso las iniciativas del Ejecutivo, ni tampoco las de los diversos partidos que lo integraron; se volvió una lucha de poderes para que alguna de las propuestas lograra ser aprobada. Ese resultó ser el pago que se hizo por la alternancia democrática: un estancamiento legislativo por doce años. Pero no fue el balde esta experiencia; dejó muy en claro que para lograr el avance del país, era necesario ponerse de acuerdo y lograr alianzas, firmar pactos políticos para gobernar por un interés superior: el de México.

Es por ello que una vez recuperada la Presidencia de la República, se hacía necesario que las fuerzas políticas que integrarían el Congreso acordaran con las nuevas autoridades un arriendo para gobernar. El arriendo o acuerdo al que llegaron los participantes, se conoció como el "Pacto por México". El cual fue concebido como un instrumento para facilitar el diálogo constructivo y la generación de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. Su propósito fue encontrar las coincidencias que permitieran a los principales partidos políticos sumar esfuerzos y compartir ideas en torno a la construcción de un país mejor, por medio de grandes reformas transformadoras,

a) elevar la productividad de nuestro país, lo que detonará el crecimiento y el desarrollo económico de México, haciéndolo un país más productivo y competitivo. Las reformas potenciarían la economía mexicana al convertirse en un polo de atracción de inversionistas nacionales y extranjeros hacia sectores estratégicos como el de la energía, con lo cual se crearía un mercado laboral con quizá miles de fuentes de empleo adicionales cada año.
b) fortalecer y ampliar los derechos que existen en la ley para que for-

men parte de la realidad cotidiana de los mexicanos, como la Reforma Educativa, la Nueva Ley de Amparo y la expedición de un Código Nacional de Procedimientos Penales, la equidad en la postulación para los cargos de elección popular, etc.;

c) afianzar nuestro régimen democrático y de libertades, lo que nos permitirá transitar de una democracia electoral a una democracia que brinde resultados concretos. Esto se debe lograr con el uso de mecanismos como los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete, del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (por los miembros de cada una de las cámaras), que fomentarían la corresponsabilidad entre Poderes y garantizarían que, aunque existieran diferencias, siempre se privilegiarían las coincidencias y las necesidades del país sobre los intereses particulares o partidistas. El uso de recursos públicos será más transparente, ya que los gobiernos de los tres niveles, los partidos políticos, los sindicatos y cualquier persona que los reciba, administre o ejerza, tendrán que rendir cuentas sobre su destino. Con este y otros mecanismos, como la reelección legislativa, se propiciará el aumento de la confianza en las instituciones, lo que se traducirá en una mayor cercanía entre el gobierno y la sociedad.

El momento cumbre de todo el esfuerzo realizado por el poder legislativo en los últimos años, se vio materializado con la firma de un acuerdo sin precedentes en la historia nacional. Un acuerdo de gran trascendencia que lograra poner de manifiesto el bien de la sociedad por encima de cualquier interés partidario; que pudiera dar cabida a todas las corrientes políticas y uniera a la oposición con el partido gobernante para poder afianzar el nuevo sistema de gobierno que permitiría una democratización tangible en México, que no quedara solo en las buenas intenciones y en los discursos de los miembros de la política nacional.

De izquierda a derecha: Jesús Zambrano Grijalva presidente del PRD, Enrique Peña Nieto Presidente de la República Mexicana, Gustavo Madero presidente del PAN y Cristina Díaz presidenta interina del PRI durante la firma del Pacto por México. Ciudad de México, 2 de Diciembre del 2012. Presidencia de la República.

Acuerdos políticos a la propuesta del Ejecutivo federal.

Por primera vez en la historia, las principales fuerzas políticas suscribirían un gran acuerdo nacional surgido de la voluntad explícita de transformar a México. Un instrumento para facilitar el diálogo constructivo y la generación de acuerdos entre el Ejecutivo y las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. Su propósito fue encontrar las coincidencias que permitieran a los principales partidos políticos sumar esfuerzos y compartir ideas en torno a la construcción de un mejor país. Este acuerdo político se conocería con el nombre de "Pacto por México".

Comenzaría hacia el último cuatrimestre del año 2012 un proceso reformador que tomó cuerpo a través de una estrategia de trabajo que incluyó diversos proyectos reformadores, que no sólo permitirían un México más competitivo y próspero con una oferta más amplia de servicios sino también

Ha sido una gran responsabilidad la que han adquirido los legisladores con la firma de este acuerdo, el compromiso que han demostrado es la muestra clara de cómo asumieron el reto y le hicieron frente para fortalecer la democracia en México. Es de admirarse este gran esfuerzo que han hecho los legisladores como el diputado César Camacho Quiroz, quien estuvo directamente relacionado con las labores que involucraron la promulgación de las reformas transformadoras contempladas en el Pacto.

César Camacho Quiroz, Presidente del Partido Revolucionario Institucional, pronuncia unas palabras para reafirmar la voluntad y fuerza política que el Partido ha construido a favor del país. Marzo de 2014. Secretaría de Comunicación Institucional del CEN del PRI.

-vuelvo a repetir- más democrático y justo, incluyente y con transparencia en el manejo de recursos y de información, que debía sentar las bases para impulsar el crecimiento económico y la construcción de una sociedad de derechos, en otras palabras, construir un nuevo paradigma para el México del siglo XXI.

La llegada del nuevo gobierno requería de la adhesión de principales fuerzas políticas para construir una agenda de trabajo y lograr los acuerdos necesarios para llevarla a cabo. La firma del denominado "Pacto por México" el dos de diciembre de 2012, en el emblemático Castillo de Chapultepec, por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; el Presidente del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero Muñoz; la Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional, Cristina Díaz Salazar y el Presidente del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano Grijalva (más tarde se sumó como signatario del acuerdo el Partido Verde Ecologista de

Reformas Transformadoras	Proyecto de Decreto 319	Aprobación 320	Publicación 321
Laboral	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la *Ley Federal del Trabajo*	Cámara de Diputados 28/09/2012 -351 votos a favor -128 en contra -10 abstenciones Cámara de Senadores 13/11/2012 -99 votos a favor -28 en contra -0 abstenciones	30/11/2012
Educativa	Se reforman los artículos 3º, fracciones III, VII y VIII y 73, fracción XXV; y se adiciona la fracción IX, al artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*	Cámara de Diputados 21/12/2012 -360 votos a favor -51 en contra -20 abstenciones Cámara de Senadores 20/12/2012 -113 votos a favor -11 en contra -0 abstenciones	26/2/2013
Nueva Ley de Amparo	Se expide la *Ley de Amparo*, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, de la *Ley Reglamentaria* de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*	Cámara de Diputados 02/02/2013 -453 votos a favor -18 en contra -6 abstenciones Cámara de Senadores 20/2/2013 -101 votos a favor -0 en contra -0 abstenciones	2/4/2013
Telecomunicaciones	Se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*	Cámara de Diputados 21/03/2013 -414 votos a favor -50 en contra -8 abstenciones Cámara de Senadores 30/4/2013 -108 votos a favor -3 en contra -2 abstenciones	11/6/2013

Competencia económica	Se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*	Cámara de Diputados 2103/2013 -414 votos a favor -50 en contra -8 abstenciones Cámara de Senadores 25/04/2014 -105 votos a favor -4 en contra -1 abstención	11/6/2013
Financiera	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia financiera y se expide la *Ley de Agrupaciones Financieras*.	Cámara de Diputados 10/09/2013 -383 votos a favor -63 en contra -14 abstenciones. Cámara de Senadores 26/11/2013 -91 votos a favor -24 en contra -1 abstención	10/1/2014
Hacendaria	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta	Cámara de Diputados 31/10/2013 -297 votos a favor -162 en contra -1 abstención Cámara de Senadores 29/10/2013 -73 votos a favor -50 en contra -0 abstenciones	26/12/2013
Transparencia	Se reforman las fracciones, I, IV y V al apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6°; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso I) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la base Primera del Apartado C del artículo 122, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*	Cámara de Diputados 26/11/2013 -424 votos a favor -16 en contra -4 abstenciones Cámara de Senadores 20/11/2013 -88 votos a favor -6 en contra -0 abstenciones.	7/2/2014

Código Nacional de Procedimientos Penales	Se reforma y adiciona diversas disposiciones del *Código Penal Federal*; del *Código Federal de Procedimientos Penales*; de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*; del *Código Fiscal de la Federación*; y de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*	Cámara de Diputados 03/12/2013 -318 votos a favor -114 en contra -2 abstenciones Cámara de Senadores 5/12/2013 -104 votos a favor -0 en contra -0 abstenciones	5/3/2014
Político-electoral	Se reforman los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 11, 115, 116, 119 y 122; se adiciona un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos de la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XII, recorriéndose la subsecuente en su orden al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y a la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso h) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo inciso f) y un inciso n), recorriéndose en su orden subsecuente a la fracción IV; así como una fracción VIII al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*	Cámara de Diputados 05/12/2013 -409 votos a favor -69 en contra -3 abstenciones. Cámara de Senadores 13/12/2013 -99 votos a favor -11 en contra -2 abstenciones	10/2/2014
Energética	Se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo VI del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo al artículo 27, recorriéndose los subsecuentes en orden; un párrafo octavo al artículo 28, recorriéndose los subsecuentes en orden, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.	Cámara de Diputados 11/12/2013 -354 votos a favor -131 en contra -0 abstenciones Cámara de Senadores 10/12/2013 -95 votos a favor -28 en contra -0 abstenciones	21/12/2013

319 *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados en http://gaceta.diputados.gob.mx
320 http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.hm
321 *Diario Oficial de la Federación*

Reforma Energética

Descripción

Histórica por su origen y por su trascendencia, la Reforma Energética reafirmó la rectoría del Estado en esta área, impulsora del desarrollo nacional, y aseguró que la riqueza petrolera se traduzca en bienestar para todos, a través de más empleos, mayor inversión y menor costo de la luz y el gas que emplea la planta productiva y ocupan los ciudadanos.

Beneficios

- Generó una industria energética más competitiva, con una mayor inversión y tecnología de punta;
- Fomenta el precio de las gasolinas y el diesel a precios internacionalmente competitivos;
- Aumentó la oferta de gas y disminuyó su precio;
- Impulsa órganos reguladores fuertes;
- Transparentó al sector energético;
- Ha generado inversiones por 80 mil MDD.
- Permitió que, actualmente, haya más de 26 marcas diferentes de gasolina en la República Mexicana, además de Pemex;
- Permite que la luz que pagan el 99% de los hogares sea más barata;
- Impulsó 20 Parques Eólicos más que en la administración anterior;
- Permitió transitar de un modelo monopólico a uno de competencia abierta, con 67 empresas del sector de hidrocarburos y 32 del eléctrico;
- Incentivó la puesta en operación más de dos mil kilómetros de gasoductos y permitirá la implementación de cinco mil kilómetros más para 2019; y
- Disminuyó el uso de combustóleo para la generación de energía eléctrica, reduciendo en 29.4% las emisiones contaminantes de dicho proceso;
- Regular el aprovechamiento sustentable de la energía, promover las energías limpias, reducir la contaminación en la generación de electricidad, y garantizar que, para 2018, el 25% de toda la energía eléctrica se genere mediante fuentes limpias.

El tema de los recursos energéticos en México ha sido desde hace tiempo atrás controversial. Si bien el país tiene una gran riqueza en cuanto a dichos recursos, las legislaciones a las que había estado apegado no le favorecían en lo absoluto. Con el desarrollo que ha tenido la industria energética en el planeta, era necesaria una reforma que hiciera que se alcanzara el nivel que tienen otras sociedades en el plano internacional.

El presidente Peña Nieto encabezó la ceremonia que dio cuenta de la promulgación de la Reforma Energética, acompañado de integrantes del gabinete federal y gobernadores, de entre los que destacan Jorge Emilio González, Rosario Robles, Aurelio Nuño Mayer, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Vidal Francisco Sonerón Sanz, Emilio Gamboa Patrón, Salvador Cienfuegos Zepeda, Claudia Ruiz Massieu, Cesar Camacho, José Antonio Meade Kuribreña, Miguel Ángel Osorio Chong, Ricardo Anaya. Ciudad de México, 20 de Diciembre de 2013. Secretaría de Comunicación Institucional del CEN del PRI.

El rezago en materia de educación en el país representó también un gran reto en esta nueva etapa que acababa de comenzar. Desde principios del siglo pasado, la educación en México había tenido altas y bajas en su desarrollo, lo que la frenaba y no permitía su pleno desarrollo para hacer frente a las exigencias que se presentaban con las circunstancias de cada época.

César Camacho durante su discurso en la Promulgación de las Leyes Educativas, Ciudad de México, 10 de Septiembre de 2013. Secretaría de Comunicación Institucional del CEN del PRI.

Reforma Educativa

Descripción

En el entendido que el recurso más importante con el que cuenta nuestra Nación son sus habitantes, y frente al reto de instruir a los ciudadanos del futuro, se procedió a llevar a cabo una muy trascendente Reforma Educativa para garantizar una educación integral y de calidad para niñas, niños y jóvenes; ésta recupera la rectoría del Estado en la materia, pone a la escuela y al educando en el centro del sistema educativo y regula el ingreso, permanencia y promoción de los maestros basado en méritos.

Beneficios

- Permitió la implementación del Nuevo Modelo Educativo que asegura:
- La autonomía de gestión;
- Las escuelas serán el centro de la transformación educativa;
- Inclusión y equidad;
- Participación y coordinación entre distintos actores y sectores de la sociedad; y
- Fortalecimiento del desarrollo profesional docente
- Incrementó casi 4 veces el número de escuelas de tiempo completo;
- Creó el programa escuelas al 100, que ha beneficiado a 6 millones de alumnos con una inversión de más de 50 mil MDP;
- Incrementó el gasto nacional en educación en 8.7%, en términos reales, de 2012 a 2016;
- Creó el programa México en Inglés, para que todas las escuelas impartan esta asignatura;
- Implementó el programa de la Reforma Educativa, que tiene por objeto disminuir el rezago y fortalecer la autonomía, beneficiando a más de 26 mil planteles;
- Aumentó las becas otorgadas a estudiantes de educación media superior y superior en 929 mil;
- Incrementó en 1.4 millones el número de jóvenes que estudian, respecto a 2012; y
- Triplicó el gasto en ciencia y tecnología.
- Simplificar los trámites de inscripción, revalidación, acreditación y certificación de estudios, subrayadamente de los migrantes nacionales repatriados.
- Impulsar el uso responsable y la reutilización de los libros de texto gratuitos, para aprovechar de la mejor manera los recursos educativos y pedagógicos, y proteger a nuestro medio ambiente.
- Garantizar los derechos de los niños, niñas y jóvenes que requieren educación especial, e incorporar el principio de interés superior de la niñez de manera transversal en la educación de todos los menores.

Reforma de Telecomunicaciones

Descripción

La Reforma en Telecomunicaciones brinda certeza a las empresas y, sobre todo, pone el poder de los medios de comunicación al servicio de las personas; pues permitió que se abra la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, beneficio que es tanto para las empresas que deseen incorporarse, como para los ciudadanos, pues se les garantizan mayores opciones y precios más competitivos.

Beneficios

- Atrajo inversiones de más de 230 mil MDP del sector privado en infraestructura;
- Logró que el crecimiento de la industria sea cuatro veces superior al de la economía nacional;
- Incrementó en 60% el número de usuarios de internet;
- Aumentó de 20 millones a 81 millones el número de mexicanos que posee un celular;
- Eliminó el cobro de la tarifa de larga distancia nacional, lo que ha representado un ahorro para los usuarios de 20 mil MDP anuales;
- Disminuyó las tarifas de larga distancia internacional en 40% y las de telefonía móvil en 43%;
- Permite que para 2018, el 75% de la población cuente con conectividad de banda ancha, al menor costo de América Latina; y
- Impulsó la "Red Compartida" con la que el 92% de la población podrá conectarse a una red 4G de última generación.
- Obligar a las empresas que brindan servicios de telefonía móvil a fijar límites precisos para evitar cobros adicionales, a que entreguen un contrato con información clara sobre la calidad que se compromete a ofrecer, y de no cumplirlo, el usuario podrá terminarlo sin ninguna responsabilidad, estarán obligadas a trasladar al mes siguiente el saldo que no se consuma durante el periodo.

Los medios de comunicación han tenido un papel fundamental en el desarrollo de la política y de la sociedad en nuestro país. Es por ello que fue necesario reformar la legislación en este tema para poner a los medios al servicio de la sociedad, dando paso a una apertura en la competencia para que hubiera más opciones de donde escoger para los ciudadanos.

Presentación de la iniciativa de Reforma en Materia de Telecomunicaciones por el Presidente Enrique Peña Nieto, quien se encuentra al centro, acompañado de integrantes del gabinete federal y algunos legisladores como César Camacho Quiroz, Gustavo Madero, Jorge Emilio González, Luis Miguel Barbosa y Aurelio Nuño, entre otros. Ciudad de México. 11 de Marzo del 2013. Presidencia.

La economía desde siempre ha sido un tema fundamental para el desarrollo de las sociedades, y nuestro país no es la excepción. Por ello fue necesario que se regulara la competencia entre las empresas que ayudaban al desarrollo de este campo, para así poderla hacer más legitima y beneficiar a los consumidores que somos los mexicanos.

Firma de la Reforma de Competencia Económica, de izquierda a derecha: César Camacho Quiroz, Enrique Burgos García, al centro, Enrique Peña Nieto Presidente de México y Patricia Elena Retamoza Vega. Ciudad de México, 10 de Junio del 2013. Archivo del PRI.

Reforma de Competencia Económica

Descripción

En lo tocante a la Competencia Económica, se aseguró que ésta sea legítima entre las empresas, en beneficio de ellas y de los consumidores, que somos todos los mexicanos, en aras de que tengamos acceso a una mayor variedad de productos y servicios a mejores precios.

Beneficios

- Aumentó la oferta de productos y servicios, asegurando que mejoren los precios, en beneficio de los consumidores;
- Combate los sobreprecios injustificados;
- Fomenta la competencia entre las empresas, para que el consumidor pueda elegir entre varias opciones;
- Genera mayor confianza en los inversionistas nacionales y extranjeros; y
- Dio vida a la Comisión Federal de Competencia Económica, como organismo autónomo encargado de fomentar una competencia equilibrada, fuerte y equitativa; y
- Amplió el catálogo de conductas anticompetitivas en los mercados.

Reforma Político-Electoral

Descripción

Derivada de la necesidad de robustecer el sistema electoral, la Reforma Política perfeccionó a la vida pública en su conjunto: no sólo otorgó mayor poder a la sociedad, sin detrimento de las capacidades de las instituciones, y fortaleció la voluntad popular como única fuente de poder público, sino que trasladó facultades del gobierno a otras y nuevas instancias del Estado; asimismo, le dio al ciudadano, potestad para premiar o sancionar a sus representantes populares, en el ámbito municipal y a los legisladores locales y federales, por medio de la reelección.

Beneficios

- Robustece la paridad de género con la obligatoriedad del 50% de candidaturas para mujeres, muestra de ello es que hoy, en la Cámara de Diputados, hay 212 legisladoras federales (cerca del 42.5% del total);
- Empodera al ciudadano, pues ahora éste puede premiar o castigar a sus representantes a través de la relección;
- Fortalece el sistema democrático con la inclusión de nuevas figuras jurídicas como las candidaturas independientes y los mecanismos de democracia directa, consulta popular y la iniciativa ciudadana;
- Promueve la eficacia del ejercicio de gobierno, pues facilita la formación de mayorías a través de los gobiernos de coalición.

En los años recientes el sistema electoral había sufrido una gran desconfianza por parte de la sociedad. Se necesitaba darle a los ciudadanos más poder para que su participación dentro del sistema democrático tuviera mayor peso y se sintieran más identificados con el régimen de gobierno. Para ello también fue necesario fortalecer las instituciones encargadas de este tema dentro del país.

César Camacho dirige un mensaje durante la promulgación de la Reforma Política Impulsada por el Gobierno Federal, de izquierda a derecha: Ricardo Anaya Cortés, Enrique Peña Nieto, Raúl Cervantes Andrade, Gustavo Madero, Luis Videgaray, Jorge Emilio González, Manlio Fabio Beltrones, Jesús Murillo Karam, Aurelio Nuño Mayer, entre otros. Ciudad de México, 31 de Enero de 2014. Secretaría de Comunicación Institucional del CEN del PRI.

En cuanto a lo referente a la labor hacendaria, se buscaba una manera más eficaz de la recaudación por parte del estado para poder brindar mejores servicios que estuvieran a disposición y alcance de los mexicanos. Por ello se planteo esta reforma teniendo en consideración este planteamiento fundamental.

Enrique Peña Nieto, Presidente de México al centro, Ricardo Anaya a la izquierda y Raúl Cervantes Andrade a la derecha, durante la presentación de la reforma Hacendaria, en la Residencia Oficial de Los Pinos. Ciudad de México, 8 de Septiembre del 2013. Benjamín Flores, Procesofoto.

Reforma Hacendaria

Descripción

Reforma que favorece la proporcionalidad y la equidad, la Hacendaria dio paso a una recaudación eficaz y más justa por parte del Gobierno de la República, para asegurar servicios públicos e infraestructura de mejor calidad a la ciudadanía.

Beneficios

- Elevó la recaudación tributaria de 8.4% del PIB en 2012 a 14% del PIB en 2016;
- Permitió incorporar, tan sólo en este sexenio, a más de 18 millones de contribuyentes; es decir, uno de cada tres de los existentes. México es el país de la OCDE que más ha aumentado su tributación como porcentaje del PIB desde 2012;
- Posibilitó que, en 2016, el crecimiento del PIB mexicano fuera de 2.3%, superior al promedio de la OCDE (1.7%), al de América Latina (-0.7%) e incluso que al de Estados Unidos (1.6%);
- Mejora la progresividad del sistema fiscal, tomando en cuenta su capacidad de pago de cada contribuyente;
- Permitió "despetrolizar" las finanzas públicas, logrando que, si a principios de esta administración, 40 de cada 100 pesos de ingresos públicos provenían del petróleo, hoy son sólo 16;
- Logró la incorporación de más de 18 millones de contribuyentes, es decir 1 de cada 3 de los existentes; y
- Permite que con el RIF, los contribuyentes de este régimen paguen temporalmente menos impuestos y reciban beneficios de acceso al crédito, seguridad social y vivienda.

Reforma de Transparencia y Rendición de Cuentas

Descripción

Como una sociedad democrática contemporánea no puede entenderse sin transparencia y rendición de cuentas para abatir la corrupción, la respectiva reforma fortaleció al derecho de acceso a la información pública, precisando y multiplicando el número de sujetos obligados, y poniendo a disposición del ciudadano toda la información relativa al ejercicio de recursos públicos.

Beneficios

- Fortalece la rendición de cuentas;
- Transparenta el ejercicio de la actividad pública;
- Robustece al instituto encargado de garantizar la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos, al otorgarle autonomía constitucional;
- Asegura que las resoluciones del instituto sean vinculatorias y definitivas; y
- Plantea plazos más cortos y procedimientos más sencillos para el acceso a la información.
- Aprobar las leyes que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción, que vela por el sometimiento de todos a la ley, empezando por las autoridades, y que ya contribuye a abatir la corrupción, así como a estrechar la relación entre ciudadanos y gobierno.
- Asegurar el acceso a la información pública y ampliar, de 245 a más de 850, el número de sujetos obligados a transparentar el uso de los recursos públicos que reciben, incluyendo a partidos políticos y sindicatos.

La democratización que se había venido realizando en el país necesitaba un fortalecimiento que permitiera la transparencia en todos los ámbitos del gobierno. Debía tomar en cuenta de igual manera, la rendición de cuentas por parte de todos los integrantes del aparato gubernamental, para así darle firmeza y legitimidad al sistema de gobierno.

Promulgación de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, Enrique Peña Nieto al centro acompañado de Ricardo Anaya y Raúl Cervantes Andrade. Ciudad de México, 7 de Febrero del 2014. Presidencia.

La corrupción representaba un problema grave que debía ser solucionado de inmediato. Estando sometido el país a una carta magna en donde el respeto a las leyes es lo primordial, se planteo velar por el sometimiento de todos los miembros de la sociedad mexicana a la ley empezando por las instituciones y las autoridades de todo el sistema de gobierno.

El Presidente Enrique Peña Nieto encabezó la ceremonia en la que se llevó a cabo la promulgación de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, acompañado de Jesús Zambrano y Roberto Gil Zuarth, evento realizado en Palacio Nacional. Ciudad de México, 18 de Julio del 2016. Octavio Gómez, Procesofoto.

Sistema Nacional Anticorrupción

Descripción

Escudo a favor de la legalidad, el Sistema Nacional Anticorrupción vela por el sometimiento de todos a la ley, empezando por las autoridades y es integral, porque armoniza a todas las instituciones encargadas de prevenir y perseguir la corrupción.

Beneficios

- Permite que el Comité Coordinador es presidido por un ciudadano, de entre los cinco que forman parte del Comité de Participación Ciudadana, integrado a propuesta de la sociedad civil;
- Obliga que todos los servidores públicos presenten su declaración patrimonial y de intereses, así como ya lo hacen con su declaración fiscal, en los términos que el Comité Coordinador indique;
- Fortalece al Tribunal de Justicia Administrativa;
- Sanciona no sólo a los servidores públicos sino también a los privados que participen en actos de corrupción;
- Fortalece a la Auditoria Superior de la Federación y le da herramientas para mejorar su labor.;
- Genera un mayor plazo para poder investigar y sancionar actos de corrupción ;
- Creará la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción autónoma;
- Certifica que el aparato público cobre mayor eficiencia; y
- Fortalece la confianza entre ciudadanía y gobernantes.

Reforma de Disciplina Financiera

Descripción

La Ley de Disciplina Financiera fortalece las finanzas públicas del Estado, obligando a todas las entidades federativas y municipios a seguir reglas de carácter nacional, a la par de premiar su buen comportamiento; para que aquéllos que tengan finanzas sanas puedan acceder a más créditos.

Beneficios

- Mejora la rendición de cuentas y la transparencia;
- Fomenta la responsabilidad hacendaria;
- Pone límites al endeudamiento de las entidades federativas y municipios;
- Permite que, a través de la Deuda Estatal Garantizada, el Gobierno Federal otorgue su aval a cambio de que estados y municipios suscriban convenios de disciplina financiera;
- Fomenta un balance presupuestario sostenible; y
- Promueve las finanzas sanas y el crecimiento sostenible.

El ámbito financiero va de la mano con el desarrollo de una economía que responda a las necesidades de los ciudadanos. Así la reforma planteada en este tema permitió el fortalecimiento del estado mediante una regulación que permitiera el acceso a mejores opciones de crédito y premiar el buen comportamiento de las entidades federativas del país.

Luis Videgaray, Secretario de Hacienda, senador Miguel Barbosa, Enrique Peña Nieto, Presidente de México, diputado Julio César Moreno, Eruviel Ávila, gobernador del Estado de México, entre otros gobernadores de la República, en la presentación de la "Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios", en Palacio Nacional. Ciudad de México, 17 de Agosto del 2015. Benjamín Flores, Procesofoto.

Código Nacional de Procedimientos Penales

Descripción

En aras de transitar plenamente de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, para que el imputado ya no fuera objeto de investigación ni culpable hasta que se demostrara lo contrario, sino un sujeto de derechos cuya presunción de inocencia no permite que se le detenga para investigar, además de proteger eficazmente a las víctimas.

Beneficios

- Genera Igualdad jurídica para todos los mexicanos;
- Impone el respeto irrestricto de los derechos humanos;
- Otorga mayor certeza jurídica;
- Genera homogeneidad en los criterios judiciales;
- Acerca al Juez con las partes;
- Impulsa una procuración de justicia más profesional; y
- Despresuriza a los juzgados;
- Determinar que toda persona que atente contra la vida de una mujer, enfrente su proceso penal en prisión;
- Asegurar que el Ministerio Público decrete, oficiosamente, medidas para proteger a niños, niñas o adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores, que han sido

En cuanto al tema de impartición de justicia se refiere, era necesario velar por las garantías individuales plasmadas en la constitución vigente, por ello se reformo el sistema para garantizar un proceso más justo en donde los imputados se sometieran a una investigación que les permitiera demostrar su inocencia plenamente.

Salvador Cienfuegos, Secretario de Defensa, Miguel Ángel Osorio, Secretario de Gobernación, Ricardo Anaya, Enrique Peña Nieto, Presidente de México, senador Raúl Cervantes, Jesús Murillo, PGR, Vidal Soberón, Secretario de Marina durante la firma de Promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en Palacio Nacional. Ciudad de México, 4 de Marzo de 2014. Benjamín Flores, Procesofoto.

víctimas de un delito;
- Prohibir, de manera absoluta, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, atendiendo estándares internacionales en la protección de derechos humanos y fortaleciendo nuestro sistema de justicia;
- Unificar los procedimientos en materia civil y familiar en todo el país, a fin de garantizar una justicia más pronta y expedita;
- Determinar que toda persona que atente contra la vida de una mujer, enfrente su proceso penal en prisión;
- Asegurar que el Ministerio Público decrete, oficiosamente, medidas para proteger a niños, niñas o adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores, que han sido víctimas de un delito;
- Prohibir, de manera absoluta, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, atendiendo estándares internacionales en la protección de derechos humanos y fortaleciendo nuestro sistema de justicia;
- Dotar a las autoridades de un marco jurídico robusto para perseguir, combatir y erradicar la desaparición forzada, a la par de facilitar la búsqueda de personas desaparecidas y subsanar los daños a las víctimas;
- Garantizar el ejercicio de las libertades ciudadanas y asegurar el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de todos, a la par de imponer controles democráticos a las Fuerzas Armadas.

El tema laboral desde siempre ha representado un gran reto, pues implica una tarea conjunta entre los trabajadores y los legisladores. Con esta reforma se busca el bienestar de esa clase trabajadora que es la base de la sociedad mexicana; su labor es lo que incrementa la productividad. Por ello se hizo necesario un trabajo legislativo que les permitiera tener un mayor desarrollo y proteger el salario de los trabajadores.

El Presidente Enrique Peña Nieto, al centro, promulga la Reforma en materia Laboral, acompañado de Ricardo Anaya y Raúl Cervantes Andrade. Ciudad de México, 24 de febrero del 2017. Archivo Arena Pública.

Reforma Laboral

Descripción

Reforma que contribuyó a fortalecer productividad del país; pero, sobre todo, mejorar la calidad de vida de los trabajadores, la Reforma Laboral permitió proteger los salarios, fortalecer el empleo formal y garantizar que más mexicanos puedan desarrollarse profesionalmente.

Beneficios

- Ha permitido que se generen más de 3 millones 500 mil empleos;
- Disminuyó, en el periodo de 2012 a 2015, el trabajo infantil en 59%;
- Implementa una justicia laboral más pronta y expedita;
- Logró que más de 67 mil personas con discapacidad consiguieran un empleo formal;
- Genera una mayor cultura de productividad;
- Facilitó que en 2015, 1 de cada 3 trabajadores se beneficiara con un bono de productividad;
- Genera una mayor democracia y justicia sindical;
- Permitió que, en los últimos cinco años, el salario mínimo haya tenido una recuperación de 20.3%, en términos reales; esto es 45% en términos nominales, lo que no había ocurrido en los últimos 30 años;
- Saneó las finanzas del IMSS, al incrementar sus ingresos en 26% y alcanzando, el año pasado, un superávit de más de 6 mil millones de pesos;
- Impulsar el emprendimiento de los mexicanos agilizando los trámites para la generación de micro y pequeñas empresas, a través de la figura de Sociedad por Acciones Simplificadas, que permite su constitución en un solo día y de forma gratuita;
- Incentivar el crecimiento y la reducción de la desigualdad en los estados del Sur-Sureste del país, fomentando la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población;
- Asegurar que, en las licitaciones de obras públicas, se incorpore la contratación de mano de obra local, para generar más empleos dignos, bien remunerados y asegurar el desarrollo regional;
- Garantizar que el Gobierno Federal adquiera de productores agropecuarios mexicanos, los insumos necesarios para los programas que implementa;
- Garantizar que los conflictos entre patrones y trabajadores sean resueltos sin necesidad de un juicio.

Reforma Financiera

Descripción

Con el afán de democratizar la actividad económica, la Reforma Financiera contribuyó a aumentar el acceso a créditos financieros, con menor interés, para detonar el crecimiento de la economía y mejorar el bienestar de los mexicanos.

Beneficios

- Permitió que el financiamiento al sector privado registrara un crecimiento del 31.3% del PIB, en 2012, a 41.9% en 2016;
- Acrecentó el crédito 7% respecto a 2012;
- Fomentó que, de 2012 a la fecha, 12.7 millones de personas más tienen acceso a servicios financieros.
- Fortalece a la Banca de Desarrollo para que ésta pueda ampliar su oferta de crédito;
- Fomenta una mayor competencia en el sistema financiero a través de ordenamientos que inhiban prácticas anticompetitivas;
- Mejora la eficacia de los concursos mercantiles cuidando, en todo momento, los derechos de los involucrados en dichos procesos;
- Fomenta el ahorro y la inclusión, promoviendo la innovación y las patentes, así como la equidad de género a través de productos específicos de crédito por parte de la Banca de Desarrollo;
- Fortalece a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, dotándola de mecanismos para fomentar que las instituciones financieras sean más transparentes; y
- Permitió el inicio de operaciones de 11 nuevos bancos.

El tema financiero va de la mano con el desarrollo económico del país. Su relación es tan intima que además de complementarse, estos dos ámbitos tienen como fun común el desarrollo y crecimiento de México, así como el bienestar de los mexicanos.

El Presidente Enrique Peña Nieto, al centro, acompañado de Luis Videgaray y Ricardo Anaya a la izquierda y Raúl Cervantes Andrade a la derecha, durante la promulgación de la Reforma Financiera aprobada por el Congreso de la Unión. Ciudad de México, 9 de Enero del 2014. Eduardo Miranda, Procesofoto.

Desde 1936 no había habido una legislación en este tema, que ayudara a la impartición de la justicia para los ciudadanos del país. La finalidad que se busca con esta reforma es consolidar es sistema de justicia actual, que permita una mayor eficacia en los procesos y los haga más sencillos, así como velar para que no existan abusos por parte de las autoridades.

Firma de la Promulgación de la Nueva Ley de Amparo, en Palacio Nacional. En la imagen diputado Francisco Arroyo Presidente de la Cámara de Diputados y Enrique Peña Nieto, Presidente de México. Ciudad de México, 1° de Abril del 2013. Germán Canseco, Procesofoto.

Nueva Ley de Amparo

Descripción

Ley que vino para sustituir a una legislación de 1936 y ampliar la protección de las garantías individuales de los ciudadanos, la Nueva Ley de Amparo abona a consolidar un sistema de justicia eficaz y más sencillo, que evite los abusos de la autoridad pública.

Beneficios

- Garantiza que todos los mexicanos se beneficien si se declara inconstitucional una ley tras la promoción de amparos;
- Asegura la garantía procesal y respeto irrestricto de los derechos humanos;
- Amplía las posibilidades para que los ciudadanos defiendan sus derechos humanos;
- Asegura que el amparo tenga un efecto de protección a todos los que se encuentren en la misma situación;
- Protege de particulares que realicen actos de autoridad que vulneren los derechos humanos;
- Garantiza que la justicia federal reconozca los intereses de grupos y asociaciones;
- Permite que los amparos se puedan presentar por vía electrónica;
- Amplía la protección al incluir los derechos humanos;
- Regula el amparo contra particulares, cuando estos actúen como autoridad; y
- Elimina impedimentos para acceder a la justicia en forma colectiva.

México, a través de su vocero Arturo Escobar y Vega), dio por resultado un paquete de 13 reformas transformadoras, nueve de ellas constitucionales y cuatro legales

Constitucionales

1. Energética.
2. Educativa.
3. De Telecomunicaciones.
4. De Competencia Económica.
5. Político-Electoral.
6. Hacendaria.
7. De Transparencia y Rendición de Cuentas.
8. Sistema Nacional Anticorrupción.
9. De Disciplina Financiera.

Legales

1. Código Nacional de Procedimientos Penales.
2. Laboral.
3. Financiera.
4. Nueva Ley de Amparo.

Las reformas transformadoras

Estas reformas transformadoras fueron aprobadas en los primeros 20 meses de la administración de Enrique Peña Nieto, y demostraron que el Pacto por México y la responsabilidad de los legisladores y líderes partidistas de nuestro país que lo suscribieron, no era una simple ocurrencia ni una válvula de escape coyuntural, sino que todos los involucrados contaban con la capacidad suficiente para superar ese pasado anquilosado y lleno de obstáculos, para transformarse de una manera pacífica, democrática e incluyente, pues contaban con lo más importante, la disposición para suscribir los acuerdos que fueran necesarios para tener una democracia de resultados.

El siguiente cuadro elaborado por Francisco Javier Guerrero Aguirre y Juan Carlos Amador Hernández que fue publicado en su libro en el año 2016[2] señala con claridad cuándo fueron presentados los proyectos de reforma, su fecha de aprobación en cada cámara y finalmente su publicación

Como puede advertirse, sin lugar a dudas el Pacto por México fue una incubadora de acuerdos, que se transformaron en reformas constitucionales, y por último, en acciones concretas, como veremos a continuación.

Descripción y beneficios

A grandes rasgos se presenta el objetivo de las reformas transformadoras y su impacto en la vida nacional, es decir, los beneficios que se obtuvieron con su puesta en marcha.

Como puede advertirse, son varios los objetivos que se persiguen con las reformas transformadoras, de muy diversa naturaleza, como la hacendaria, la financiera, de telecomunicaciones y la energética en un rubro muy específico, mientras que la educativa, la laboral y de competencia económica, así como la de justicia (con el código de procedimientos penales y nueva ley de amparo) se circunscriben en un área de temas sociales y de derechos humanos, pero hay dos que en particular se relacionan de manera muy estrecha con la cuestión política: la político-electoral y la de transparencia. No quiero

[2] *Ibidem*, p. 212-216. En el primer encabezado de la tabla, he modificado el título de "Reformas Estructurales" por el de "Reformas Transformadoras", como las denomino a lo largo de este libro.

Con el anhelo de afianzar el proceso de democratización en el país, surgió una nueva figura dentro de la política nacional, que permitiera una participación eficaz de las fuerzas políticas basada en la cooperación y solidaridad en busca de un bien común en los ciudadanos mexicanos. Los gobiernos de coalición comenzaron a tomar fuerza dentro de las entidades federativas y mostraron que aún siendo contrincantes, podían llegar a unirse para crear un gobierno con mas fuerza y mejor sustentado.

Este lunes, se llevó a cabo en el Club de Banqueros de la Ciudad de México el foro "Gobierno de Coalición, ¿Alternativa real frente al fracaso del presidencialismo mexicano?, en el cual participó como ponente el diputado federal, Juan Pablo Piña Kurczyn. Ciudad de México, 28 de Agosto del 2017. Archivo e-consulta.com.

decir con ello que en las otras no haya intervención del Poder Legislativo para su discusión y aprobación, sino que las últimas señaladas tienen la relevancia de que modifican (y modificarán) la conformación del Congreso federal y de los locales, de los Ayuntamientos (al permitirse la reelección consecutiva parlamentaria de senadores, diputados -federales y locales- y de los presidentes municipales, regidores y síndicos), al introducirse las candidaturas independientes y establecerse la paridad de género en la postulación a los cargos de elección popular por parte de los partidos políticos, así como la fiscalización de recursos y el acceso a la información pública, entre otras reformas.

Es por todo ello que me enfocaré a revisar con mayor detenimiento en el siguiente apartado esta reforma transformadora en materia político-electoral, por su impacto en otros ámbitos.

En materia política

Derivada de la necesidad de robustecer el sistema democrático nacional, la reforma en materia política busca otorgar mayor poder a la sociedad y fortalecer la voluntad popular, sin menoscabo de las funciones que realizan las instituciones ya existentes. Se trasladaron facultades del gobierno a otras instancias del Estado, y se crearon nuevas instituciones. Se devolvió al ciudadano la potestad para sancionar o premiar a sus representantes populares, a nivel municipal, local o federal (al poder competir por la reelección consecutiva); se estableció que todos los partidos políticos estarían obliga-

dos a garantizar que el 50% de sus candidaturas a legisladores federales y locales serían ocupados por mujeres; fue incorporada la figura de la candidatura independiente para los cargos de elección popular. Se redujo el umbral para mantener el registro como partido político y se establecieron nuevas obligaciones a los partidos en diversos rubros (como las reglas para el financiamiento privado, transparentar el uso de los recursos públicos); las leyes electorales derivadas de esta reforma establecieron 25 conductas constitutivas de delito electoral, entre otras medidas. Para que las reglas de esta reforma político-electoral fueran consistentes con los cambios que debían operarse, fue necesario llevar a cabo la reforma constitucional de diversos artículos, lo cual ocurrió en febrero de 2014, y meses más tarde, en mayo de ese mismo año, se expidieron la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, la *Ley General de Partidos Políticos*, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, así como las modificaciones a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

En realidad son varios los temas que se incluyen en esta reforma política, es por ello que se hace necesario revisarlos con mayor detenimiento, agrupándolas en dos rubros

a) modificaciones al régimen de gobierno
-Gobierno de coalición
-Ratificación de Secretarios por el Senado de la República y la Cámara de Diputados
-Fiscalía General de la República
-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

El tema de las coaliciones políticas ha sido muy estudiado en los años recientes, pues representa un gran paso en el desarrollo de la política en todo el mundo. Las modificaciones a los regímenes de gobierno que dieron pie a la aparición de las coaliciones, comenzaron a ser necesarias para dejar atrás las formas en las que se había venido ejerciendo el poder, que si bien habían sido eficaces en muchos casos, también habían demostrado un rotundo fracaso en otros tantos. Por ello y para no frenar la evolución y desarrollo de las sociedades, se dio este gran paso que abrió un nuevo panorama en la política de todo el mundo.

Foro "Coaliciones políticas. ¿Solución del régimen político mexicano?". En el marco de la 30 Feria Internacional del Libro (FIL). Guadalajara, Jalisco, 1° de diciembre 2016. Archivo de la Universidad de Guadalajara.

Una de las funciones del poder legislativo dentro de este nuevo sistema de acuerdos y cooperación entre las diferentes fuerzas políticas y los poderes del estado, es la labor de ratificar los nombramientos que el titular del ejecutivo haga de los secretarios de estado, excepto cuando se trate de la seguridad nacional. Aun así, la tarea legislativa es importante para que los nombramientos que ratifique sean pieza fundamental en el desarrollo de la sociedad.

Salvador Cienfuegos, Secretario de Defensa, Vidal Francisco Soberón, Secretario de Marina, reciben al Secretario de Defensa Nacional de Honduras, Fredy Santiago Díaz Celaya, en las Instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. Ciudad de México, 7 de Febrero del 2018. Benjamín Flores, Procesofoto

-Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Nacional de Seguridad Pública
-Reelección legislativa consecutiva
-Toma de posesión del Presidente de la República a partir del 2024

b) reforma constitucional en materia electoral
-Nueva autoridad electoral
-Organismos Públicos Locales Electorales
-Autoridades Jurisdiccionales Locales
-Partidos políticos
-Candidatos independientes
-Fiscalización electoral
-Transparencia

Modificaciones al régimen de gobierno

Uno de los grandes acuerdos entre los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, es la creación de la figura del "Gobierno de Coalición", por medio de la cual el Presidente de la República podrá construir alianzas con una o varias de las fuerzas políticas -con representación en el Congreso de la Unión- para construir mayoría legislativa, con el objetivo de ratificar el programa de gobierno acordado entre los participantes de la coalición o "un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno", así como la aprobación de una agenda legislativa que sea el soporte del programa de gobierno. Cuando exista un gobierno de coalición,

los nombramientos que haga el Presidente de la República de sus secretarios de Estado deberán ser ratificados por el Senado (excepto en el caso de los secretarios de Defensa Nacional y Marina).

Un hecho que debe señalarse, es que en el caso de no existir un gobierno de coalición, será facultad del Senado de la República ratificar el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores (por su vinculación con la ratificación de los tratados internacionales), mientras que la Cámara de Diputados hará lo mismo con el Secretario de Hacienda (por su facultad presupuestaria de aprobar la cuenta pública).[3]

La transformación de la PGR en la Fiscalía General de la República es otro de los cambios derivados de las reformas en materia política,[4] la

Para fortalecer las instituciones que ayudan a velar el bienestar político electoral del país, fue necesario separar las tareas a realizar por dichas instituciones y crear fiscalías dentro de las mismas para que se encargaran de asuntos específicos. Es el caso de la FEPADE, que se encarga de dar atención a las denuncias concernientes a los delitos electorales, que en los años recientes ha velado por la transparencia en los procesos electorales, haciendo con ello que la población tenga una mayor participación en la vida electoral de México.

La sede de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), al sur de la Ciudad de México. Ciudad de México, 21 de Junio del 2018. Alejandro Saldívar, Procesofoto.

[3] Durante la discusión del Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2018, en el mes de noviembre de 2017 la Cámara de Diputados vivió una "parálisis legislativa", algo inédito en nuestra historia contemporánea, ante los desacuerdos entre los legisladores de los diversos grupos políticos, por temas como la destitución del titular de la FEPADE (el 20 de octubre, caso abordado por el Senado de la República quien pretendía objetar su remoción por parte de la PGR); la consulta popular sobre el modelo policiaco en los estados (la cual no fue aprobada; "los diputados de la coalición Por México al Frente integrada por el PAN-PRD yMC, así como por Morena incumplieron una vez más los compromisos y aplicaron una táctica dilatoria, al romper el quórum de la sesión") y la Ley de Seguridad Interior (aprobada el 1° de diciembre). Esta acción la califiqué como una expresión de "filibusterismo legislativo mexicano". Si esto no era suficiente, algunos partidos sacaron a discusión el tema del "fiscal carnal", pese a que ya se había acordado que no habría pase automático del Procurador a Fiscal (ver nota siguiente).

[4] Para la designación del Fiscal General de la República, se estableció un mecanismo que requiere de la colaboración entre el Senado de la República y el Ejecutivo Federal. Se había propuesto por parte del Presidente de la República que el entonces último Procurador General podría ocupar el cargo de

Otra de las tareas legislativas importantes es la revisión y aprobación del Plan de Desarrollo Nacional presentado por el titular del Ejecutivo. Es una tarea que implica que los legisladores tengan en mente siempre el bienestar de los habitantes de México, pues este debe de garantizar su seguridad para que puedan desarrollarse dentro de una sociedad más segura y así poder tener una mejor calidad de vida. Esta labor realizada por el legislativo es gran muestra del ánimo de cooperación que traspasa la firma de los acuerdos entre los poderes, y se vuelve algo tangible en beneficio de los mexicanos.

De izquierda a derecha: Mario López Valdez, gobernador de Sinaloa, Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, diputado Francisco Arroyo, Enrique Peña Nieto, Presidente de México, su esposa Angélica Rivera, Luis Videgaray, Secretario de Hacienda, senador Ernesto Cordero y Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la presentación del Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018 en Palacio Nacional. Ciudad de México, 20 de Mayo del 2013. Benjamín Flores, Procesofoto.

cual será dotada de mayor autonomía constitucional y personalidad jurídica, aunque algunas de sus competencias fueron modificadas, en donde las más importantes son que "se excluye a la Fiscalía del procedimiento para la suspensión o restricción de derechos y garantías" y "se limita su facultad para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y de las entidades federativas a la materia penal y procesal penal".[5] Esta Fiscalía General contará con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales (FEPADE) y otra en combate a la corrupción.[6]

Esta reforma transformadora también otorgó autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo (CONEVAL), el

Fiscal, como si se tratase de un pase automático. Entonces diversos partidos políticos representados en las cámaras comenzaron a oponerse a esta continuación en el cargo, denominando el tema como el "caso del fiscal carnal". Alcanzó tal nivel la discusión y oposición a esta propuesta, que el procurador renunció a su cargo en la segunda quincena de octubre de 2016, quedando encabezada la institución por el Encargado del Despacho de la PGR. De acuerdo con una propuesta del Partido Revolucionario Institucional en noviembre de 2017, se eliminó el llamado "pase automático" del Procurador al de Fiscal General, lo cual ratificó el Presidente Enrique Peña Nieto. Este caso ha sido conocido como el caso del "fiscal carnal" y hasta la fecha, el Senado de la República aún no ha integrado la lista de los candidatos para desempeñar el cargo por un periodo de nueve años. Se ha propuesto que esta designación se haga una vez efectuadas las elecciones del 1° de julio de 2018, para evitar suspicacias de los partidos políticos.

[5] *Reforma política-electoral* , p. 7, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf, [consultado 22/2/2018].

[6] La Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción tiene por objetivo "sancionar y erradicar los actos de corrupción de la República Mexicana o aquellos cometidos por servidores públicos en el extranjero", contempla veinte funciones o facultades, pero aún el Senado de la República no ha designado quien ocupe la llamada "fiscalía anticorrupción".

cual antes formaba parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); de tal manera que ahora llevará a cabo evaluaciones objetivas y rigurosas de la política social del país, para perfeccionar, adecuar o aplicar con mayor efectividad las políticas públicas de combate a la pobreza, con la finalidad de elevar la calidad de vida de los sectores más vulnerables.

Será facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (que sustituyó al Plan Sexenal a partir de 1983, mediante reforma al artículo 26 constitucional), el cual estará construido con las opiniones de las fuerzas políticas de quienes la compondrán, lo que será evidencia de la pluralidad de ideas y necesidades que integran el Poder Legislativo. Por lo que respecta a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, por su relación con la obligación del Estado de garantizar la seguridad del país, será facultad del Senado ratificar su entrada en vigor. De tal manera que ambas cámaras compartirán, de esta manera, mayor corresponsabilidad con los Poderes de la Unión; Ejecutivo y Legislativo, por partes iguales, se encargarán del diseño y aplicación de las medidas necesarias de acción pública y de seguridad que serán trascendentales para el desarrollo del país.

Uno de los cambios más notables de la reforma político-electoral que incide de manera directa en lo que he llamado la reingeniería del poder público desde el Legislativo, y más específicamente en el fortalecimiento de este poder a través de la profesionalización de la labor parlamentaria, es la reelección consecutiva de los senadores, los diputados federales y locales, así como de los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos), un tema que desde la reforma constitucional de 1933 no había sido modificado en su esencia (la no reelección de los funcionarios

La importancia de los puestos legislativos de Diputados y Senadores reside en la confianza que los ciudadanos depositan en ellos a la hora de elegirlos. Más allá de ser un honor ocupar dichos cargos, la responsabilidad que adquieren con el pueblo mexicano es el motor que tienen los legisladores para poder llevar a cabo sus funciones cabalmente y legislar siempre en favor del desarrollo de todos los sectores de la población.

El doctor César Camacho, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, durante el acto de inicio de campañas de candidatos a Diputados Federales. Monterrey, Nuevo León, 5 de Abril de 2015. Página web del PRI.

públicos, desde el presidente hasta los miembros del ayuntamiento).

La aprobación de esta reforma en febrero de 2014 permite que a partir del proceso electoral de este año (2018) los diputados y senadores pueden desempeñar el cargo hasta por doce años; es decir, los senadores que ejercen su desempeño por seis años, podrán contender por otro periodo de seis años, mientras que los diputados (cuyo cargo es por tres años) podrán reelegirse hasta por tres periodos consecutivos, sin exceder los 12 años. Es importante señalar que en caso de no obtener la reelección, es señal clara de la reacción de la ciudadanía ante la omisión en el desempeño de sus funciones.[7]

[7] En la iniciativa de decreto para reformar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional, quedó asentada la siguiente opinión "con esta iniciativa, se abre la posibilidad para que quienes realmente cuenten con la vocación que el cargo exige, sean los que participen en las contiendas y que dichas contiendas resulten verdaderamente propositivas y no se conviertan en competencias inútiles que generen un gasto de recursos económicos innecesarios. Consecuentemente, la presencia de funcionarios con experiencia permitirá centrarse en acciones de fondo de largo plazo y con el conocimiento real que le heredará su profesionalización, una característica que deberá ser detonada e impulsada. Otra de las ventajas de reelección consecutiva en nuestro país, es que se establecerá la responsabilidad que al día de hoy no existe en los representantes, y ante el interés de mantenerse como tal deberán atender puntualmente a los electores, de no hacerlo, se enfrentarán al castigo tra-

La evolución que han tenido las instituciones encargadas de la transparencia en los procesos electorales, es la muestra más clara del desarrollo del aparato político en pro de la democratización del país. Con este nuevo sistema de cooperación entre los poderes y las fuerzas políticas, el trabajo legislativo ha permitido el desarrollo pleno de dichas instituciones, mostrando así que esta nueva forma de gobernar da resultados y engloba todas las corrientes de pensamiento político habidas en el país.

Trabajadores institucionales posan para la foto del recuerdo en la sala del Consejo General, poco antes de la desaparición formal del IFE. Abril de 2014. Archivo Fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Para poder optar por la reelección, es necesario que sean postulados por el mismo partido político o coalición que lo postuló (o por la vía de candidato independiente), a menos que antes de la mitad del tiempo en que haya desempeñado el cargo renuncie al partido, de tal manera que pueda optar por otra vía.

En el caso de los estados, las legislaturas locales deben modificar sus respectivas constituciones para que sus diputados y autoridades municipales también puedan optar por esta posibilidad, siempre y cuando el mandato en el cargo no exceda los tres años, como quedó reglamentado en el artículo 115 constitucional

ducido en la pérdida de la reelección, lo que significará un obstáculo para el servidor público en su carrera profesional y para futuras postulaciones. Permitir la reelección de los servidores del municipio, dotará de fortaleza y profesionalismo a los gobiernos municipales, con la entera certeza de obtener mejor desempeño en sus funciones y acciones de gobierno." *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 10/2/2014. En *http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf*, [consultado 23/2/2018].

> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
> 1. [...]
> Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.[8]

El objetivo de la reelección consecutiva en los ayuntamientos es "mejorar los aspectos administrativos y promover la planeación efectiva de los programas y acciones a nivel municipal, lo que contribuirá a consolidar una democracia de resultados a nivel local."[9]

Ante los reclamos de organizaciones sociales respeto al amplio periodo que ocurría entre la elección presidencial y la toma de posesión (julio a diciembre), se redujo este periodo de transición, para que tome protesta del cargo el 1° de octubre, a partir del año 2024,[10] como quedó asentado en el artículo 83 constitucional,

> El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre 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 o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.[11]

Reforma constitucional en materia electoral

Se transformó el Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral, como un organismo público autónomo de carácter nacional, encargado de organizar las elecciones federales, tanto de Presidente de la República como de Diputados y Senadores, quienes integran el Congreso de la Unión; también de organizar elecciones en cualquier estado de la República cuando la situación así lo amerite, garantizando así la calidad e imparcialidad de los comicios en todo el país; de organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos cuando éstos así lo soliciten, cubriendo los costos generados de tal actividad el partido político (ellos fijarán las reglas concretas para la organización y desarrollo de los procesos de elección de sus órganos internos, solicitándole al INE –cuando así lo requieran- la organización de sus órganos directivos con base en sus estatutos, reglamentos y procedimientos, pudiendo esta institución rechazar la petición cuando considere que no existen las condiciones técnicas que brinden seguridad y certeza para el desarrollo de las elecciones); de vigilar que los partidos políticos establezcan

[8] *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 10/2/2014. En *http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf*, [consultado 23/2/2018].

[9] *Reforma política-electoral…, op. cit.*, p. 6.

[10] Artículo Décimo Quinto transitorio de la reforma político-electoral de febrero de 2014, "Las reformas a los artículos 65; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018, por lo que el período presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024." *Decreto por el que…, op. cit.* En *http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf*, [consultado 23/2/2018].

[11] Artículo 83, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf*, [consultado 23/2/2018].

procedimientos de justicia intrapartidaria, los cuales serán eficaces y se resolverán en una sola instancia, con plazos para la interposición, sustanciación y resolución de las quejas; de garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos en radio y televisión, en condiciones de equidad con respecto a los candidatos surgidos de los partidos políticos, así como acceso al financiamiento público; uno muy importante es asegurar que los pueblos y comunidades tengan derecho a elegir, en aquellos municipios con población predominantemente indígena, a sus representantes ante los Ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, lo que se ha denominado usos y costumbres; de verificar los requisitos para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas, además de la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos tanto en el ámbito federal, como local.

El INE contará con determinadas facultades exclusivas en las elecciones locales, como la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, la determinación de la geografía electoral así como el diseño de los distritos electorales y de las secciones editoriales de todo el territorio nacional, la creación del padrón y la lista de electores, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de los candidatos; de igual manera, el INE podrá expedir lineamientos o normatividad en las siguientes materias que son competencia de los organismos públicos locales electorales, como lo son los programas de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión y producción de materiales electorales. Res-

Desde la aparición de una institución encargada específicamente de la transparencia en los procesos electorales, ha tenido un órgano rector que garantice que dichos procesos se lleven a cabo de manera ordenada y legal. Este órgano ha sido también el que ha impulsado el desarrollo de la institución para dar una respuesta eficaz a las demandas de democracia que han surgido a través del paso del tiempo. El impacto que ha tenido dentro del proceso legislativo ha sido de vital importancia en el desarrollo de todo el aparato gubernamental en su conjunto.

El primer Consejo General del INE minutos después de tomar posesión, 4 de abril de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

El fortalecimiento de las instituciones que forman parte del aparato gubernamental, se ha visto materializado en los órganos que lo conforman y ayudan a su mejor funcionamiento. Las nuevas formas de organización de las instituciones han permitido que el trabajo legislativo tenga un mayor impacto en la vida cotidiana de la política nacional, lo que ha llevado a un desarrollo pleno en este sentido y que se ha visto reflejado en la sociedad.

Magistrado José Luis Vargas, Magistrada Mónica Arali Soto, Magistrado Reyes Rodríguez, Magistrada Presidenta Janine Madeline Otálora Malassis, Magistrado Indalfer Infante, Magistrado Felipe Alfredo Fuentes, Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, durante la Sesión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ciudad de México, 21 de Diciembre de 2016. Benjamín Flores, Procesofoto.

pecto a la organización de esta institución se establece que

> El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.[12]

[12] *Decreto por el que…, op. cit.* Art. 41, base V, apartado A.

El INE recibirá todos los materiales que los partidos políticos y los candidatos utilizarán como propaganda durante las campañas electorales, con la finalidad de revisar que hayan sido elaborados con material textil, evitando el uso de materiales no reciclables; se incrementa de 18 a 30 minutos el tiempo del cual disponen los partidos políticos y candidatos para difundir sus mensajes durante las precampañas, lo que en conjunto suma la cantidad de 48 minutos diarios que los concesionarios ceden al Estado.

Por lo que respecta al voto de los mexicanos en el extranjero, se reforma y amplía este derecho, para que el INE abra un periodo de 90 días previo al inicio de cada proceso electoral, para que el ciudadano mexicano radicado en el extranjero tramite su credencial en las embajadas o consulados; su voto podrá emitirlo por correo o de manera presencia en las mismas sedes diplomáticas, y cuando así lo permita la capacidad técnica del instituto se podrá hacer por vía electrónica, en lo referente a la inviolabilidad del voto; los ciudadanos mexicanos en el extranjero sólo podrán votar por Presidente de la República y senadores por el principio de mayoría relativa. Cuando así lo tengan previsto las constituciones locales, podrán hacerlo por gobernadores.

Se establecerá una coordinación entre el INE y los OPLES (Organismos Públicos Locales Electorales) a través de una Comisión de Vinculación que estará conformada por cuatro Consejeros Electorales designados por mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del INE. Cuando se obtengan una mayoría de ocho votos de su Consejo General, el INE podrá designar o remover a los consejeros electorales de los OPLES, asumir de manera directa la organización de todas las actividades propias que le corresponden a las OPLES cuando diversos factores sociales afecten la paz pública y afecten los principios electorales de imparcialidad, certeza, equidad, entre otras, así como cuando no existan las condiciones que permitan

Una de las tareas importantes del poder legislativo es la creación de figuras políticas dentro del aparto institucional que cumplan funciones que ayuden al desarrollo. Muestra de dicha labor es la creación de la Oficialía Electoral, encargada de vigilar los actos llevados a cabo por los partidos políticos para que constatar que estén dentro de la ley y cumplan con las regulaciones establecidas.

Taller Nacional sobre el ejercicio de la función de Oficialía Electoral. Representante de la oficina de Actuarios del TEPJF Minoa G. Hernández, Titular de la FEPADE Santiago Castillo Nieto, Consejero Presidente del INE Lorenzo Córdova Vianello, Director del Secretariado del INE Jorge E. Lavoignet y la Directora de la Oficialía Electoral del INE, Irene Maldonado. Sala de Prensa, INE.

la realización del proceso electoral, debido a intromisión comprobable de poderes público.

Esta reforma modificó las facultades del INE respecto a los procedimientos sancionadores; pues a partir de ahora el INE queda encargado de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, o por violaciones a las normas de propaganda política o actos anticipados de campaña, de conformidad con la resolución que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a través de la Sala Regional Especializada, encargada de llevar a cabo el procedimiento especial sancionador).

Esto nos lleva a la cuestión de la justicia en temas electorales. La reforma

Como parte del desarrollo del aparato de gobierno, y de la sociedad en general, la incorporación de las nuevas corrientes de pensamiento que buscan atender las necesidades de los tiempos actuales y la participación activa de todos los sectores de la población, el tema de la igualdad de oportunidades para acceder a cargos públicos en el gobierno por parte de las minorías, ha sido tratado con especial énfasis desde el inicio de la nueva administración. Este hecho es algo histórico, pues el grupo minoritario que ha tenido un gran avance desde la mitad del siglo pasado hasta nuestros días, ha visto los frutos de su gran esfuerzo y lucha reflejados en la conquista de cargos legislativos y de gobierno que han permitido un gran avance en la sociedad mexicana. Esta minoría a la que se hace referencia son las mujeres, quienes con su labor constante han demostrado que el cambio en la mentalidad es posible con perseverancia y paciencia.

La senadora Diva Hadamira Gastélum Bajo, presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género, encabezó la presentación del libro "Senadoras de México 1958-2012", editado por el Senado de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Belisario Domínguez, que preside el senador Jorge Luis Preciado. Estuvieron presentes los senadores: Martha Elena García, Angélica de la Peña, María del Rocío Pineda Gochi, Juan Carlos Romero Hicks, Margarita Flores Sánchez, Hilda Esthela Flores Escalera, Luz María Beristáin, Lilia Merodio, María Elena Barrera Tapia, Claudia Pavlovich y Gerardo Sánchez. Ciudad de México, 25 Noviembre 2014. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República.

mantiene todas las facultades con las cuales trabaja el TEPJF, pero añade la de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación. Es por ello que se creó en 2014 la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual está encargado de la aplicación del procedimiento especial sancionador, y en breve se conformarán dos nuevas Salas Regionales. La integración de los tribunales locales corresponderá al Senado de la República, previa convocatoria, cuyos magistrados deberán ser electos por dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, lo cual garantiza la pluralidad de sus designaciones y la autonomía de los magistrados. Se crea la figura de la Oficialía Electoral, la cual cumplirá la función de dar fe de los hechos y actos electorales a solicitud de los partidos políticos y candidatos, para ser fedatario de lo ocurrido.

Por lo que respecta al régimen de los partidos políticos, la reforma introdujo cambios notables. Hay un rediseño del sistema de coaliciones entre los partidos políticos, las cuales pueden ser totales, parciales o flexibles,[13] dependiendo de los convenios que se establezcan para la selección de los candidatos, la plataforma política que se proponga así como la especificación sobre quién asumirá la representación de la coalición ante probables interposiciones de medios de impugnación. Ordena la creación de una Ley General de Partidos Políticos que especifique estas reglas de operación para las coaliciones.

Se eleva en un punto porcentual el porcentaje mínimo para que los partidos políticos mantengan el registro como tales, lo cual asegura que con el nuevo tres por ciento establecido con esta reforma se cuente con un legítimo respaldo ciudadano; acorde a la reforma, todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.[14]

Como ya he señalado, uno de los temas más novedosos es la paridad de género en la postulación en las candidaturas a cargos de elección popular (legisladores federales y locales). Lo cual es un paso en verdad enorme, luego de más de sesenta años desde que se concedió el sufragio femenino en 1955. Esta reforma está destinada a consolidar la participación de las mujeres en la vida democrática del país, desde los propios partidos políticos, los cuales están obligados a garantizar que el 50% de sus candidaturas a legisladores federales y locales sean ocupados por mujeres, tanto de propietarias como de suplentes. Previendo que pudieran hacerse reacomodos que atentaran contra esta disposición, en ningún caso se permitirá que tengan como resultado que a alguno de los géneros se le asignen de manera exclusiva aquellos distritos en los que el partido haya obtenido resultados bajo o que sean de difícil de remontar el adverso panorama; gracias a esta reforma trascendental ya es un hecho la paridad absoluta en la contienda política, en igualdad de condiciones y recursos.

Otro tema novedoso es el de las candidaturas independientes. A partir de la reforma al artículo 35, fracción II de la Constitución,[15] comenzó el camino para aprobar las candidaturas independientes para desempeñar cargos de elección popular a nivel federal, estatal y municipal, permitiendo ampliar la participación de la sociedad en la consolidación de la democracia mexicana. En no pocos casos, la apertura en este sentido provino de las recomendaciones internacionales, como sucedió en el año 2011, cuando **la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó el recono-**

[13] Se considera total cuando contenga todos los candidatos en un mismo proceso electoral; parcial, cuando tenga la postulación de al menos el 50% de candidatos; y flexible cuando contenga la postulación de al menos el 25% de candidatos en un proceso electoral federal o local. *http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA–ELECTORAL.pdf,* [consultado 23/2/2018].

[14] *Decreto por el que…, op. cit.* Art. 54, base II. En la *Reforma política-electoral* que distribuyó el Gobierno de la República, sobre el tema de la Representación Partidaria, señala "La Constitución mandata que los partidos políticos no podrán contra con un número de diputados, considerando los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación. La reforma establece reglas para asegurar que esta disposición se cumpla también en las legislaturas locales, por medio de un mecanismo de asignación de diputados de representación proporcional en dos rondas. En la primera ronda, se asigna una curul por el principio de representación proporcional a cada partido político que haya obtenido el 3 por ciento o más de la votación de diputados de mayoría relativa; mientras que en la segunda, se hace conforme a la fórmula de 'cociente natural y resto mayor'. En caso de que algún partido incumpla con el tope de los ocho puntos porcentuales, se harán los ajustes necesarios." *Reforma política-electoral…, op. cit.,* p. 17.

[15] *Diario Oficial de la Federación,* 9 de agosto de 2012.

cimiento de las candidaturas independientes en la legislación, para aspirar en un primer paso a las elecciones locales en cualquier estado de la República sin la intervención de ningún partido político,[16] **y más tarde al máximo cargo del Poder Ejecutivo en México. Por las reformas en materia político-electoral, en el año 2015 ya se efectuaron las elecciones intermedias con candidaturas independientes, consiguiéndose algunas curules en las legislaturas locales y una gubernatura. Para estas elecciones federales de 2018, ya hemos visto la nutrida participación de los candidatos independientes para cargos de senadores, diputados federales y locales, presidentes municipales, regidores, síndicos, y más de media docena de precandidatos a la Presidencia de la República, una vez que la autoridad electoral (INE) lleve a cabo la validación de sus candidaturas, comprobando que cumplieron todos los requisitos establecidos para ello.**[17]

Finalmente, las leyes electorales derivadas de esta reforma contemplan 25 conductas constitutivas de delito electoral, entre las cuales destacan el utilizar para las campañas electorales fondos provenientes de actividades ilícitas o el narcotráfico; el obligar o ejercer presión para votar a favor de algún candidato, o en su defecto, de abstenerse de ejercer su derecho constitucional del sufragio; el coaccionar el voto a cambio de un pago o dádiva; cuando se trate de algún servidor público que ejerza estas conductas ilícitas, se establecen las siguientes sanciones: multa consistente en doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, prisión de tres a nueve años, destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar cargos públicos, hasta suspensión de sus derechos político-electorales de uno a cinco años, como lo determine la autoridad.[18]

La reforma también modifica la restricción a la propaganda negativa, conforme a lo establecido en el artículo 41,

> En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.[19]

y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (art. Tercero transitorio).[20]

El recuento de votos ha sido un tema que ha causado muchos debates tras las últimas elecciones; ahora, para garantizar la certidumbre en el resultado de las elecciones, la reforma establece el recuento de votos cuando en la

---

[16] Molina Carrillo, Germán, "Candidaturas independientes", en *http://e-consulta.com/opinion/2013-10-04/candidaturas-independientes*, [consultado 4/10/2013].

[17] En el caso de las candidaturas independientes, el ciudadano que compitan para la elección de Presidente de la República deberá recabar firmas de respaldo equivalentes al uno por ciento de la lista nominal de electores; si lo hace para senador, deberá recabar el dos por ciento de la lista nominal de la entidad, y si es para diputado, también el dos por ciento de la lista nominal de distrito electoral. Con todo ello, se busca incentivar la participación ciudadana en la búsqueda de un puesto de elección popular, en condiciones de equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos.

[18] González Oropeza, Manuel, *Las nuevas disposiciones constitucionales en materia político-electoral en la democracia mexicana,* en: *Reformas Estructurales a nuestra Carta Magna,* coord. de José de Jesús Covarrubias Dueñas.

[19] *Decreto por el que…, op. cit.* Art. 41, base III, apartado C.

[20] Este artículo transitorio señala "El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos." *Decreto por el que…, op. cit.*

elección a senadores por el principio de mayoría relativa exista una diferencia igual o menor a un punto porcentual entre las fórmulas ganadoras y las que obtengan el segundo lugar; será de manera aleatoria de hasta el 10 por ciento de los paquetes de las casillas de cada distrito. Un caso similar se ha presentado con la posibilidad de la nulidad de las elecciones; la autoridad ha establecido tres causales de nulidad en elecciones federales y locales: a) cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, b) cuando se reciban recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, y c) cuando se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley (asignación de tiempo oficiales en esos medios).

Ello nos lleva al tema de la transparencia y manejo de recursos. La reforma determina que cualquier persona que reciba un ingreso por parte de un partido político tiene la obligación de transparentar dichos recursos, de manera particular los partidos tienen la obligación de poner a disposición de cualquier interesado esta información así como el padrón de sus afiliados; no olvidemos que los partidos políticos son entes de interés público. Es por ello que también hay nuevas reglas para el financiamiento privado que reciban los partidos políticos: las aportaciones de los militantes no pueden exceder el 2 por ciento del financiamiento público anual otorgado a todos los partidos políticos; éstos determinarán el monto mínimo y máximo de las cuotas y aportaciones de sus militantes, así como el monto de las aportaciones de los precandidatos y candidatos a sus campañas; éstos sólo podrán aportar para sus propias campañas, y los simpatizantes del partido sólo podrán aportar el 0.5 por ciento del tope de gastos de la elección presidencial anterior, de tal manera que no se rebase el tope de gastos de campaña, bajo la pena de sufrir la nulidad de la elección.

No puedo dejar de señalar un aspecto que también introdujeron las reformas político-electorales del año 2014, y es la consulta popular. El artículo 35 constitucional, fracción VIII señala que podrán ser convocadas por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; que la organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal; sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; varios temas no son objeto de consulta (como los derechos humanos, la seguridad nacional, el funcionamiento de las fuerzas armadas, entre otros), y corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar si un tema en particular puede ser sometido a consulta popular.[21]

Hacia un nuevo modelo participativo y consolidación de la democracia

La división que presentaba México tras la llamada "alternancia política" entre 2002 y 2012 auguraban un panorama muy difícil para quienes encabezarían "la segunda alternancia" para el sexenio 2012-2018. Era pues ne-

[21] Hacia fines del 2017, la bancada del Partido Revolucionario Institucional propuso someter a consulta popular el modelo policiaco en los estados, el cual finalmente no fue aceptado por las tácticas dilatorias de algunos partidos, que incumplieron los compromisos acordados en comisiones, lo cual no es sino una muestra de que para llevar a buen puerto las decisiones relevantes para el país, es necesario construir acuerdos, pues la esencia de la política es negociar, para negociar hay que pactar, y pactar es gobernar.

cesario, indispensable, lograr acuerdos entre las diversas fuerzas políticas y el futuro gobierno, para conseguir una política de unidad que permitiera no sólo la gobernabilidad del país, sino que consolidara los cambios que ya se habían iniciado desde décadas atrás y por primera vez, en mucho tiempo, se trascendiera la "política sexenal" garantizándose el desarrollo nacional, no por decretos e imposiciones temporales, sino por auténticas reformas constitucionales.

Por primera vez en nuestro país, el titular del Ejecutivo convocó a los principales actores políticos (no sólo a los partidos, sino también a los gobernadores, incluso asociaciones e instituciones no gubernamentales), para iniciar las discusiones en torno a dos grandes ejes

a) transversalidad y horizontalidad de las negociaciones (en otras palabras, negociar en un plano de neutralidad, sin imposiciones partidistas o ideológicas)
b) transpolaridad de los acuerdos (transformaciones a largo plazo)[22]

Por supuesto que los temas a discutir, sobre los cuales verter las opiniones y el llegar a los acuerdos no fue tarea sencilla, pues no sólo implicaba negociar los términos, aplicación y consecuencias, sino también las implicaciones que llevaría el reformar la Constitución. Las reformas transformadoras no se trataban únicamente de permitir la gobernabilidad del país, sino de recuperar la confianza en la democracia, las instituciones y la necesidad de detonar el crecimiento económico para lograr el bienestar de la población (material, de seguridad social y educativo).

Las reformas comenzaron de manera paulatina a surtir sus efectos; algunas lo hicieron de manera más rápida (como la de telecomunicaciones, la financiera y de competencia económica), y en no pocos casos (sobre todo aquellas relacionadas con la materia económica) están sujetas a los mercados y la competencia internacionales; otras más, sobre todo las relacionadas con la política interna (como la electoral, educativa, de amparo y de procedimientos penales, laboral y de transparencia) tienen objetivos muy claros, que no están supeditadas más que a la propia *Carta Magna*, las leyes reglamentarias y a su entrada en vigor (algunas lo están haciendo de manera gradual, mientras que otras ya lo hicieron, como en las elecciones intermedias de 2016 -paridad de género, candidatos independientes, fiscalización, elecciones internas de partidos, etc.-).

Correspondió al Poder Legislativo, en particular a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión (2012-2015) llevar a cabo el proceso reformador de los diversos artículos constitucionales que ejecutaran los acuerdos del Pacto por México, y ya aprobados las iniciativas, pasar a las legislaturas locales, para que conseguida la mayoría, convertirse en reformas constitucionales a nivel federal, dando así paso a las "reformas transformadoras" más importantes de México en las últimas décadas, incluso quizá desde la promulgación de la Constitución en 1917.

Equilibrio de Poderes

Como ya lo he señalado, el Pacto por México fue el resultado de la convocatoria del titular del Ejecutivo (electo para el periodo 2012-2018) para que, junto con las principales fuerzas políticas representadas en el congreso (PRI, PAN, PRD) llegaran a un primer acuerdo: sentarse a negociar, para construir las Reformas Transformadoras.

[22] Guerrero Aguirre y Amador Hernández, *op. cit.*, p. 168.

La sede de la Cámara de Diputados en San Lázaro es uno de los recintos más importantes de los tres Poderes de la Unión, a su interior tiene sedes alternas para el Senado, que complementa al Poder Legislativo, además del museo, archive, biblioteca y espacios abiertos a los que la ciudadanía, que es la principal preocupación del congreso, puede acceder para tener esa cercanía tan importante entre los gobernantes y los gobernados.

Vista aérea del Palacio Legislativo de San Lázaro, sede oficial permanente de la Cámara de Diputados de México y sede del Congreso General o Congreso de la Unión. 2017, Ciudad de México. Cortesía de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados.

De las reuniones iniciadas en la Casa Arrayanesse, surgieron los primeros principios para negociar: no habría acuerdo bilaterales, sino trilaterales; los hechos coyunturales no afectarían los acuerdos alcanzados; era necesaria la designación de "una mesa de trabajo más pequeña, denominada Pony, con la función de comenzar la redacción de los acuerdos", integrada por un representante de cada uno de los partidos antes mencionados.[23]

Las primeras negociaciones apuntaban a que los acuerdos afectarían diversos intereses, incluso temas que habían sido intocables desde hace casi setenta años se verían sometidos a discusión -como la explotación de los recursos que habían sido exclusivos de la nación, como el petróleo-, lo que estaría bajo el escrutinio público y de asociaciones de diversa índole interesadas en las repercusiones de estos acuerdos. Incluso hubo actos que trataron de provocar un cisma en estas reuniones, cuando un partido pretendió desconocer a su presidente por participar en los acuerdos del Pacto por México. Pese a esos inconvenientes, días antes de que el nuevo titular del Ejecutivo rindiera la protesta de ley para ocupar el cargo, en conferencia de prensa los presidentes nacionales del PAN, PRD y PRI notificaron que estaba por concertarse "el histórico acuerdo nacional."[24] Finalmente, el dos de diciembre de 2012, en el histórico Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México, se suscribió el ya así denominado desde entonces "Pacto por México".

Más allá del nombre y los acuerdos a los que se llegó, subyace un tema trascendental: un equilibrio de poderes, primero entre los partidos políticos (que estarían representados en el Congreso –así como en los congresos locales- y quienes concretarían los acuerdos mediante las reformas constitucionales), y luego entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Ese es justamente el valor del equilibrio de poderes, no el saber quién de los dos puede imponerse sobre el otro, o de cómo bloquearse las iniciativas propuestas por éste o por aquél; no, no se trata de una lucha de poderes, sino de la reflexión y sensatez que debe mediar entre el Legislativo y el Ejecutivo para llevar sus propuestas a la realidad, superando ideologías, filias y fobias, por el bienestar general, no sólo de la mayoría, sino también de las minorías, dentro de una verdadera democracia.

Corresponsabilidad entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores

En no pocas ocasiones, desde el surgimiento del Pacto por México, y luego cuando ya estaban en marchas las discusiones de las reformas transformadoras, se ha tratado de desvirtuar el objetivo de estos cambios que resultaba no sólo necesarios, sino indispensables, acorde a las nuevas reglas internacionales de competitividad, desarrollo tecnológico y economía de mercado (oferta y demanda), pero también de consolidación democrática y del respeto a los derechos humanos e igualdad jurídica entre todos los mexicanos.

Es por ello que las discusiones de estas reformas se hicieron dentro de un marco de absoluta transparencia y apegados de manera irrestricta al marco constitucional, evidenciando los Poderes Legislativo y Ejecutivo una -hasta entonces inconcebible- estrecha relación de trabajo, defendiendo las razones y objetivos de sus iniciativas; por supuesto que no se está exento de errores, pero para ello las discusiones permitieron -y aún lo hacen- subsanar insuficiencias administrativas y vacíos legales, enriquecer las propuestas y hacerlas más acordes con las necesidades y demandas sociales. Es por ello que así debemos contextualizarlo; no es la imposición del Ejecutivo de las reformas

[23] *Íbidem*, p. 172. En gran medida, se aplicaron mecanismos de operación similares a los que se utilizan en las cámaras, es decir, el trabajo en comisiones.
[24] *Ídem.*, p. 173.

que se aprueban sin discusión en las cámaras; son reformas surgidas de las propuestas de ambos poderes, expuestas, discutidas, consensuadas, y presentadas en las comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales aprobadas pasan a la Cámara revisora, en donde continúan el proceso legislativo que da por resultado las "reformas transformadoras". En determinados casos las comisiones revisoras del Senado de la República hacen las precisiones necesarias, por lo cual las minutas son devueltas a la cámara de origen para que se aprueben las observaciones, o bien, se vuelva a elabora la iniciativa.[25] Es decir, se cumplen los protocolos de actuación, pero sobre todo, se demuestra la corresponsabilidad de ambas cámaras en la construcción de las reformas. Si bien es cierto que los partidos políticos que estarían representados en el Congreso de la Unión dieron el primer paso de estas monumentales reformas, a los miembros del Poder Legislativo les correspondió llevar a cabo los grandes debates nacionales, pero no sólo en los temas que el Pacto puso en marcha, sino también en continuar el desarrollo del país, sin interrupción ni parálisis legislativa (no se detuvieron las labores sustantivas del Congreso, pese a la carga de trabajo que implicaron las discusiones reformistas).

Las reformas transformadoras, esa serie de cambios que comenzaron con el Pacto por México, vinieron a darle un nuevo perfil a México. En el plano renovador de la vida del país son indudables sus objetivos: impulsan la modernidad, la competitividad, una mejor y más expedita impartición de justicia, la ampliación y protección de derechos, de equidad y mejora de la educación, de acceso a los créditos y una disciplina fiscal para que el gobierno pueda aplicar las políticas públicas y sociales con mayor trasparencia y a los grupos más vulnerables que realmente las necesitan; pero también impuso una valiosa lección a nivel mundial: varios países han tenido procesos de transición política, ya sea porque acababan de salir de gobiernos dictatoriales y comenzaban su vida democrática; otros, que tras varios años de lucha entre ellos mismos, iniciaban una reconciliación nacional u otros que estaban sumergidos en la polarización ideológica y partidista que han impedido lograr acuerdos para gobernar; en México, este pacto y las reformas no surgieron de un cambio motivado por la violencia, la ingobernabilidad absoluta o –lo más grave- la ruptura del orden constitucional, sino que se llevó a cabo de manera concertada, pacífica, con el acuerdo entre sus participantes y un objetivo más allá de lo mediático o coyuntural, que tampoco significó la ruptura del orden constitucional o su total abolición; puede afirmarse, sin lugar a dudas, que las grandes reformas fueron acordadas con total apego a la constitución vigente, un hecho inédito en la historia moderna. Puede parecer exagerado afirmarlo, pero en verdad se ha convertido el ejemplo mexicano de 2012-2014 en un referente mundial; la manera en que nace, las fuerzas que convergen en su desarrollo, la respuesta a la convocatoria y los resultados de los debates y acuerdos se convierte en un paradigma de cómo la voluntad política es más que suficiente para construir los acuerdos entre dos fuerzas poderosas, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, para el beneficio de todos los mexicanos.

Llega un momento en que comienza el ocaso del proceso reformador, no porque se haya roto el pacto, sino que se cumplió el objetivo trazado de manera inicial, y han comenzado a surgir algunas discrepancias en torno a los resultados, pero todo eso se puede subsanar. El ejemplo más claro es que para el futuro ya conocemos la fórmula para la gobernabilidad y la firma de acuerdos sin afectar las instituciones y el desarrollo del país: "si la esencia de la política es negociar, pactar es gobernar".

[25] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72 constitucional.

Páginas 58-59:
Al centro Miguel Ángel Osorio Chong, titular de la Secretaría de Gobernación, acompañado por los dirigentes de los partidos políticos, Jesús Zambrano del PRD, Gustavo Madero del PAN, César Camacho Quiroz del PRI, así como del encargado de la Oficina de la Presidencia, Aurelio Nuño, y los coordinadores de las bancadas en el Senado de la República y Cámara de Diputados, entre otros, asistieron a la instalación de las Mesas de Trabajo Político-Electoral del Pacto por México. Ciudad de México, 13 de Agosto del 2013. Octavio Gómez, Procesofoto.

Este proceso de renovación comienza a cerrarse para dar paso al siguiente ciclo, esperando que cumpla con las necesidades de un pueblo que busca un desarrollo que este basado en un sistema político institucional que este a la altura de las exigencias mundiales. El nuevo silgo abre el panorama a la renovación de la política para dejar atrás los sistemas que se han vuelto obsoletos, y dar paso a las nuevas ideas que impulsen el desarrollo de las sociedades para crear un mundo mejor para los ciudadanos.

PACTO POR
MÉXICO
PAN
PRD
PRI
Todos trabajando por ti.

PACTO POR MÉXICO
PAN
PRD
PRI
Todos trabajando por ti.

CONSTITUCION POLITICA

CONCLUSIONES

> En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si todos estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial. El poder deliberativo es soberano… Es propio de las democracias el que todos los ciudadanos decidan sobre todo, y esta especie de igualdad es la que el pueblo procura.
>
> *Aristóteles,* Política, Libro Cuarto.

I. La evolución del concepto de "Estado" y los cambios en las ideas de soberanía, poder público y gobierno, son muestra de la transformación del pensamiento político. A la Constitución le hemos dado valor de acta de alumbramiento y proyecto social de una comunidad políticamente organizada, en la que se establecen reglas básicas para la organización del Estado, la división de funciones y el ejercicio del poder público; además del respeto, protección y garantía de los derechos humanos. En nuestro mundo contemporáneo "es la expresión jurídica de la democracia".

II. Sometidos los poderes a la autoridad suprema de la Constitución, deben ejercer sus atribuciones de modo que se genere una racional, inteligente y eficaz división de funciones, caracterizada por el respeto y la colaboración. En este orden de ideas es indispensable el establecimiento de mecanismos para el control del poder.

III. El neoconstitucionalismo no debe ser privativo del Poder Judicial; es así que el Poder Legislativo, en tanto depositario de las aspiraciones de los ciudadanos, debe emitir normas jurídicas con base en criterios de un neoconstitucionalismo "aggiornado", para asegurar el respeto, protección y garantía de ejercicio de los derechos humanos y un ejercicio horizontal del poder, en el que los ciudadanos tengan una mayor participación.

IV. Desde 1824 optamos por la forma federal de Estado, por la república como forma de gobierno y por un sistema presidencial, al amparo del principio de representación política. A estas decisiones fundamentales les sucedieron otras que solidificaron los derechos y libertades individuales. El camino no ha sido fácil, y aún son perfectible esas decisiones.

V. Con el siglo XX aparecieron las reivindicaciones sociales y dio inicio la institucionalización del poder, con lo que se sentaron las bases del Estado social y democrático de Derecho.

VI. El siglo XX fue de contrastes notables, y así, la tendencia concentradora de la autoridad se materializó en el Presidente de la República en

demérito del Legislativo, aunque posteriormente el proceso fue revertido y el poder fue desconcentrado, de suerte que fue posible dar viabilidad a la transición democrática.

VII. Con el siglo XXI se apresuró el proceso de transición democrática y la redistribución del poder se convirtió en signo de nuestro tiempo. Hoy es urgente una reingeniería del poder público y subrayadamente un rediseño institucional del Congreso, que asegure una democracia eficaz, en esta nuestra forma de ser en lo político que tiende más hacia la construcción de consensos que a la exclusión de lo distinto.

VIII. El Poder Legislativo enfrenta el reto de su autodefinición, en un momento en que los derechos humanos son norma que debe regir la toma de las decisiones públicas, y la sociedad, más democrática y plural, exige mayores espacios de participación.

IX. El Legislativo debe definir sus relaciones con los otros poderes en la construcción de un diálogo republicano, que debe ser permanente y eficaz, y en el que tengan cabida todas las expresiones ideológicas presentes en la sociedad mexicana. Se requerirá determinar qué reformas son necesarias para asegurar que el ejercicio del poder se apegue al marco jurídico y garantice la gobernabilidad democrática.

X. En su relación con organizaciones internacionales, debe tener presente la necesidad de adaptar, más que adoptar, formas y mecanismos que abonen a la reingeniería del poder público, en esta tendencia creciente hacia la uniformidad del marco jurídico internacional, pero sin desconocer la experiencia propia.

XI. En su relación con la sociedad, debe asegurar el control ciudadano respecto del poder, su participación en la toma de decisiones, la transparencia y su acceso a la información pública, buscando siempre mejorar la percepción ciudadana sobre las instituciones.

XII. En su rediseño interno, el Legislativo debe explorar posibilidades que permitan su profesionalización y una composición más democrática, y perfeccionar los instrumentos para hacer efectivo el control del poder, la rendición de cuentas, y la posibilidad de que su desempeño sea auditado.

Debe ser procedente todo lo que abone al fortalecimiento de nuestra democracia, al equilibrio entre los poderes, a la transparencia y a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y en eso estamos empeñados quienes nos dedicamos al estudio y al ejercicio de la Política y del Derecho, para demostrar la eficacia de ambos.

TABLAS CITADAS EN EL TEXTO

Tabla I

Evolución en la integración de la Cámara de Diputados con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963

Legislatura	Modalidad	PRI	PAN	PPS	PARM	PRD	PT	PVEM	Otros	Total Cámara
XLVI 1964-1967	ED	178	0	0	0					210
	DP	0	18	9	5					
Totales		178 84.7%	18 8.6%	9 4.3%	5 2.4%					
XLVII 1967-1970	ED	178	0	0	0					211
	DP	0	19	9	5					
Totales		178 84.3%	19 9%	9 4.3%	5 2.4%					
XLVIII 1970-1973	ED	178	0	0	0					213
	DP	0	20	10	5					
Totales		178 83.6%	20 9.4%	10 4.7%	5 2.3%					
XLIX 1973-1976	ED*	188	4	0	1					230
	DP	0	21	10	6					
Totales		188 81.7%	25 10.9%	10 4.3%	7 3%					
L 1976-1979	ED	195	0	0	1					237
	DP	0	20	12	9					
Totales		195 82.3%	20 8.4%	12 5.1%	10 4.2%					
LI 1979-1982	MR	296	4	0	0				0	400
	RP	0	39	11	12				38	
Totales		296 74%	43 10.7%	11 2.8%	12 3%				38 9.5%	
LII 1982-1985	MR	299	1	0					0	400
	RP	0	50	10						
Totales		299 74.8%	51 12.8%	10 2.5%					40 10%	
LIII 1985-1988	MR	289	9	0	2				0	400
	RP	0	32	11	9				48	
Totales		289 72.3%	41 10.3%	11 2.7%	11 2.7%				48 12%	
LIV 1988-1991	MR	235	38	17	5				5	500
	RP	27	63	32	25				53	
Totales		262 52.4%	101 20.2%	49 9.8%	30 6%				58 11.6%	
LV 1991-1994	MR	290	10	0	0	0			0	500
	RP	30	79	12	15	41			23	
Totales		320 64%	89 17.8%	12 2.4%	15 3%	41 8.2%			23 4.6%	

LVI 1994-1997	MR	277	18			5	0			500
	RP	27	99			64	10			
Totales		304 60.8%	117 23.4&			69 13.8%	10 2%			
LVII 1997-2000	MR	165	64			70	1	0		500
	RP	74	57			55	6	8		
Totales		239 47.8%	121 24.2%			125 25%	7 1.4&	8 1.6%	23 4.6%	
LVIII 2000-2003	MR	132	136			23	1	6	1	500
	RP	79	70			27	6	11	7	
Totales		211 42.2%	206 41.2%			50 10%	7 1.4%	17 3.4%	9 1.8%	
LIX 2003-2006	MR	160	80			56	1	3	0	500
	RP	64	71			41	5	14	5	
Totales		224 44.8%	151 30.2%			97 19.4%	6 1.2%	17 3.4%	5 1%	
LX 2006-2009	MR	65	137			91	2	0	5	500
	RP	41	69			36	13	17	24	
Totales		106 21.2%	206 41.2%			127 25.4%	15 3%	17 3.4%	29 5.8%	
LXI 2009-2012	MR	184	70			39	3	4		500
	RP	53	73			32	10	17	15	
Totales		237 47.4%	143 28.6%			71 14.2%	10 2.6%	17 4.2%	15 1.8%	
LXII 2012-2015	MR									500
	RP									
Totales										
LXIII 2015-2018	MR									500
	RP									
Totales										

Fuente: Con datos propios elaborados con información del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diversos ejemplares, para las legislaturas XLVI a la LV. Para las legislaturas LVI a LXI, actas de las sesiones del Consejo General del IFE, correspondientes a la calificación y declaratoria de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa y asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Nomenclatura en esta tabla:
ED: Elección Directa. DP: Diputados de Partido. MR: Mayoría Relativa. RP: Representación Proporcional.
* Nota: El resultado electoral de un distrito fue anulado.

DATOS ACTUALES

Tabla II

Evolución en la integración de la Cámara de Senadores con base en las reformas electorales a partir de 1993

Legislatura	Modalidad	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Conv	PANAL	Total Cámara
LVI 1994-1997	MR	64	0	0					128
	PM	0	24	8					
	Electos en 1991	31	1	0					
Totales		95 74.2%	25 19.5%	8 6.3%					
LVII 1997-2000	MR	64	0	0					128
	PM	0	24	8					
	LN-RP	22	7	3					
Totales		86 67.2%	31 24.2%	11 8.6%					
LVIII-LIX 2000-2006	MR	32	27	4	0	1	0		128
	PM	14	9	9	0	0	0		
	LN-RP	13	9	4	1	4	1		
Totales		59 46.1%	45 35.1%	17 13.4%	1 0.8%	5 3.9%	1 0.8%		
LX-LXI 2006-2012	MR	10	32	22	0	0	0	0	128
	PM	19	9	4	0	0	0	0	
	LN-RP	6	11	5	3	4	2	1	
Totales		35 27.4%	52 40.6%	31 24.2%	3 2.3%	4 3.1%	2 1.6%	1 0.8%	
LXII-LXIII 2012-2018	MR								128
	PM								
	LN-RP								
Totales									

Fuente: Con datos propios elaborados con información del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores y de las actas de las sesiones del Consejo General del IFE, correspondientes a la calificación y declaratoria de validez de las elecciones de senadores de mayoría relativa y de primera minoría, y asignación de senadores por el principio de representación proporcional.

Nomenclatura en esta tabla:
MR: Mayoría Relativa. PM: Primera Minoría. LN-RP: Lista Nacional de Representación Proporcional.

DATOS ACTUALES

Tabla III

Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos

	Ejecutivo				Diputados				Totales	
	Pr	% Tt	Ap	% Stt	Pr	% Tt	Ap	% Stt	Presentadas	Aprobadas
1991-1994*	124	51%	122	98%	119	49%	27	23%	243	149
1994-1997*	84	33%	83	99%	167	67%	25	15%	251	108
1997-2000*	32	5%	28	88%	574	95%	109	19%	606	137
2000-2003*	61	5%	50	82%	1146	95%	225	20%	1,207	275
2003-2006**	36	1%	21	58%	2667	99%	487	17%	2,703	508
2006-2009**	37	1%	34	67%	2594	98%	472	93%	2,631	506
2009-2012**	32	1%	28	62%	3387	99%	421	93%	3,419	449
2012-2015**	52		51		3275		419		3327	470
2015-2018**	36		30		5069		520		6105	550

* Fuente: Datos del Sistema Integral de Información Documental de la Cámara de Diputados (SIID), creado en 1991.
** Fuente: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL). Hasta febrero de 2018.

Nomenclatura:
Pr (presentadas); %Tt (porcentaje del total); Ap (aprobadas); %Stt (porcentaje de su total).

VER DATOS ACTUALES

Tabla IV
Comparativo "Coeficiente de Representación" en 10 países

País	Elección de las Cámaras	
	Cámara Baja	**Cámara Alta**
Alemania Población: 81,500,000	Bundestag *No. de integrantes: 598* Coeficiente promedio de representación por diputado: 136,300 ciudadanos	Bundesrat *No. de integrantes: 69* 16 Länder Número de senadores según población de cada uno de los Länder.
España Población: 46,500,000	Congreso de los Diputados *No. de integrantes: 350 (variable)* Coeficiente promedio de representación por diputado: 132,850 ciudadanos	Senado *No. de integrantes: 264 (variable)* 52 provincias, 3 provincias insulares mayores, 7 provincias insulares menores, 2 ciudades 4 para cada provincia y 1 más por cada millón de habitantes. 3 para cada provincia insular mayor, 1 para cada provincia insular menores. 4 para 2 ciudades.
Francia Población: 65,000,000	Asamblea Nacional *No. de integrantes: 577* Coeficiente promedio de representación por diputado: 112,650 ciudadanos	Senado *No. de integrantes: 343* 96 departamentos metropolitanos, 4 de ultramar, 10 territorios insulares, 1 circunscripción para franceses en el exterior De 1 a 3 senadores por cada uno de los 96 departamentos metropolitanos y los 4 de ultramar. 10 se asignan a territorios insulares y 12 representan a franceses en el extranjero.
Italia Población: 61,000,000	Cámara de Diputados *No. de integrantes: 630* Coeficiente promedio de representación por diputado: 96,850 ciudadanos.	Senado de la República *No. de integrantes: 321 (variable)* 20 provincias y 1 circunscripción para italianos en el exterior Sujeto al factor poblacional. 7 senadores vitalicios: 5 designados por el Presidente, más los ex presidentes.
Reino Unido Población: 62,500,000	Cámara de los Comunes *No. de integrantes: 650* Coeficiente promedio de representación por diputado: 96,150 ciudadanos.	Cámara de los Lores *No. de integrantes: 829 (variable)* Obispos de la Iglesia Anglicana. Lores por designación real, con derecho vitalicio, pero no hereditario; otros son hereditarios.
Japón Población: 126,500,000	Dieta *No. de integrantes: 480* Coeficiente promedio de representación por diputado: 263,550 ciudadanos.	Cámara de Consejeros *No. de integrantes: 242* 47 prefecturas 146 senadores de MR y 96 de RP.
Argentina Población: 41,500,000	Cámara de Diputados *No. de integrantes: 257* Coeficiente promedio de representación por diputado: 161,480 ciudadanos.	Senado de la República *No. de integrantes: 72* 23 provincias y la capital federal 3 senadores por cada entidad federativa.

Brasil Población: 203,500,000	Cámara de Diputados *No. de integrantes: 513* Coeficiente promedio de representación por diputado: 396,700 ciudadanos.	Senado de la República *No. de integrantes: 81* 26 estados y un distrito federal 3 senadores por cada entidad federativa.
EEUU Población: 313,000,000	Cámara de Diputados *No. de integrantes: 435* Coeficiente promedio de representación por diputado: 624,000 ciudadanos.	Senado *No. de integrantes: 100* 50 estados 2 senadores por estado. El Vicepresidente de EEUU es el Presidente del Senado, pero su voto no cuenta.
México* Población: 112,336,538	Cámara de Diputados *No. de integrantes: 500* *300 distritos uninominales* Coeficiente promedio de representación por diputado: 224,673 ciudadanos.	Cámara de Senadores *No. de integrantes: 128* 32 entidades federativas 3 senadores por estado. Una circunscripción nacional en la que se eligen 32 senadores.

Fuente: Los datos relativos a población y número de legisladores para los países señalados, fueron tomados de la organización The Electoral Knowledge Network, disponible en *http://aceproject.org/, y de la organización Index Mundi: http://www.indexmundi.com,* consultadas en junio de 2011.

*Los datos relativos a México fueron tomados del portal de internet del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Disponible en *http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P,* consultados en junio de 2011.

Tabla V
Iniciativas (IN) para modificar la integración de las cámaras del Congreso mexicano

Legislatura	**Cámara de Diputados**					**Reducir número en Senado**
	Partido	**Sólo RP**	**Reducir RP**	**Eliminar RP**	**Reducir MR y/o RP**	
LVII	PRI			1 IN		
	PVEM	1 IN:500				
LVIII	PRI		1 IN: a 100	1 IN		2 IN: a 96
	PAN		1 IN: a 100		1 IN: a 210 / 140	
	PRD	1 IN: 600			1 IN: a 200 / 200	1 IN: 32 / 32
	PVEM				1 IN: a 150 / 150	
	PAS	1 IN: 300				
LIX	PRI		3 IN: a 100 1 IN: a 120			3 IN: a 96
	PAN		4 IN: a 100	1 IN		4 IN: a 96
	PRD				1 IN: a 200 / 200	
LX	PRI		3 IN: a 100		1 IN: a 250 / 100 1 IN: a 260 / 140	6 IN: a 96
	PAN		2 IN: a 100			2 IN: a 96
	INDEP		1 IN: a 100			

LXI	PRI		1 IN: a 100	1 IN		1 IN: a 64 1 IN: a 96
	PAN		2 IN: a 100	2 IN	1 IN: a 250 / 50	1 IN: a 64
	PRD	1 IN: 500 1 IN: 400				
	Congr. Local		1 IN: a 100			1 IN: a 96

Fuente: Con datos propios a partir de la información consultada en el sitio oficial de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, disponible en *http://gaceta.diputados.gob.mx/* y el sitio oficial del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL), en *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal,* consultados al mes de julio de 2011.

La tabla hace relación de las iniciativas presentadas en las diferentes Legislaturas, señalando en el cuadro correspondiente la composición propuesta en cada iniciativa presentada. En ocasiones, en una misma iniciativa se plantea la reducción del número de diputados y de senadores. Algunas iniciativas sólo plantean la modificación del número en una u otra cámara.

Tabla VI

Distribución de asientos en la cámara de Diputados (%)
Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente.
400 diputados (300 MR y 100 RP)

	1997		2000		2003		2006		2009	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
PAN	24	25	45*	46	31	31	41	42	29	29
PRI	48	48	42	43	45	45	25***	24	47*****	47
PRD	25	26	13**	11	19	20	32****	32	14	15
PT	1	1	--	--	1	1	--	--	3	2
PVEM	2	1	--	--	3	3	--	--	4	4
CONV.	--	--	--	--	1	1	--	--	1	1
PANAL	--	--	--	--	--	--	2	1	2	2
PSD	--	--	--	--	--	--	1	0.4	--	--

* PAN+PVEM.
** PRD+PSN+PAS+PT+CONV.
*** PRI+PVEM.
**** PRD+PT+CONV.
***** PRI+PVEM hicieron coalición en 63 distritos.

Fuente: Casar, María Amparo, "Reformas en el aire", *Nexos,* núm. 384, diciembre 2009, pág. 39.

Tabla VII
Composición de las Legislaturas LVIII, LIX y LX:
Aplicación del "candado a la sobrerrepresentación"

LVIII Legislatura: no aplicó

Partido	VNE*	% de la VNE	Diputados de mayoría	Diputados de RP según cociente	Diputados de RP asignados	Total de Diputados	Cociente de asignación real
PRI	13,800,306	36.88%	132	79	79	211	174,687
PAN/PVEM	14,323,649	38.28%	126	81	81	207	176,835
PRD/PT, PAS,PSN, FALTA	6,990,143	18.68%	42	40	40	82	174,753
Total	35,114,098		300		200	500	

LIX Legislatura: no aplicó

Partido	VNE*	% de la VNE	Diputados de mayoría	Diputados de RP según cociente	Diputados de RP asignados	Total de Diputados	Cociente de asignación real
PRI	9,294,527	36.88%	160	73	64	224	145,226
PAN	8,264,646	32.79%	82	65	71	153	116,403
PRD	4,741,382	18.81%	55	38	41	96	115,643
PT	643,781	2.55%	0	5	5	5	128,756
PVEM	1,653,362	6.55%	3	14	14	17	118,097
CONV	607,909	2.41%	0	5	5	5	121,581
Total	25,205,607		300		200	500	

LX Legislatura: no aplicó

Partido	VNE*	% de la VNE	Diputados de mayoría	Diputados de RP según cociente	Diputados de RP asignados	Total de Diputados	Cociente de asignación real
PRI/PVEM	12,013,360	29.00%	65	58	58	123	207,126
PAN	13,845,122	34.38%	137	69	69	206	200,653
PRD/PT, CONV	12,013,360	29.83%	98	60	60	158	200,222
PANAL	1,883,494	4.68%	0	9	9	9	209,277
ASDyC	850,985	2.11%	0	4	4	4	212,746
Total	40,269,559		300		200	500	

Fuente: Con datos propios a partir de la información consultada en el sitio oficial del Instituto Federal Electoral (ahora INE), disponible en *www.ife.gob.mx,* [consultado en mayo de 2011]

*VNE: Votación Nacional Efectiva

Tabla VIII

Iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES AGRUPADAS POR PERÍODO Y ORIGEN DURANTE LA LXIII LEGISLATURA

SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
Dirección General de Apoyo Parlamentario

Origen	Primer Año				Segundo Año				Tercer Año		Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes
	1er PSO - I AÑO 1 Rec - I AÑO		2o PSO - I AÑO	2 Rec - I AÑO	1er PSO - II AÑO	1 Rec - II AÑO	2o PSO - II AÑO	2 Rec - II AÑO	1er PSO - III AÑO	1 Rec - III AÑO					
Poder Ejecutivo Federal	13	0	7	2	7	0	0	0	7	0	36	30	1	0	5
Senadores de la República	20	1	7	10	15	5	15	7	11	1	92	18	7	8	59
Legislaturas de los Estados	10	2	10	9	37	17	20	23	44	6	179	6	60	0	113
Asamblea Legislativa del D.F.	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	3	0	2	0	1
PRI	172	9	226	66	226	25	230	134	378	56	1522	178	191	120	1033
PAN	99	6	116	54	191	12	140	34	176	3	831	123	124	91	493
PRD	96	1	103	23	131	14	83	32	142	4	629	66	108	80	375
PVEM	45	1	54	10	88	10	72	35	96	9	420	57	37	99	227
Morena	50	5	52	20	60	5	69	30	91	4	385	27	60	38	260
Movimiento Ciudadano	72	7	95	49	112	16	153	57	150	11	722	63	135	70	454
Nueva Alianza	33	1	39	4	40	0	42	2	54	0	215	29	51	20	115
Encuentro Social	14	1	23	10	35	2	57	14	42	1	199	17	43	30	109
Conjuntas	3	0	7	6	11	0	16	6	21	0	70	17	7	4	42
Independiente	3	0	0	0	0	0	1	0	3	0	7	0	3	0	4
Sin partido	3	0	0	0	0	0	0	5	7	0	15	2	1	0	12
Ciudadanos	0	0	0	0	1	0	2	0	2	0	5	0	2	0	3
Total	633	34	740	263	955	106	901	379	1224	95	5330	633	832	560	3305

*Datos informativos producto del seguimiento de las sesiones al Pleno

PSO = Período de sesiones ordinarias REC = Receso

Última modificación: 22 de enero de 2018. 1 Rec - III Año.

Fuente: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxiii.php

MIGUEL HIDALGO. IGNACIO DE ALLENDE. JUAN DE ALDAMA. MARIANO ABASOLO. JOSE MARIA MORELOS. MARIANO MATAMOROS. LEONARDO BRAVO. MIGUEL BRAVO. [illegible] GALEANA.
JOSE MARIANO JIMENEZ. FRANCISCO XAVIER MINA. PEDRO MORENO. VICTOR ROSALES. ACUSTIN DE ITURBIDE. VICENTE GUERRERO. IGNACIO LOPEZ RAYON. GUADALUPE VICTORIA. MIGUEL BARRAGAN.
IGNACIO ZARAGOZA. A LOS DEFENSORES DE PUEBLA DE ZARAGOZA EN 1862 Y 1863. EL CONGRESO DE LA UNION. JUAN ALVAREZ. VALENTIN GOMEZ FARIAS. IGNACIO DE LA LLAVE.
FRANCISCO ZARCO. JOSE MARIA ARTEAGA. BENITO JUAREZ. MELCHOR OCAMPO. SANTOS DEGOLLADO. MARIANO ESCOBEDO. A LOS VENCEDORES EN QUERETARO EN 1867.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN ESTA OBRA

AGN	Archivo General de la Nación, México
AMDAID	Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C.
ASF	Auditoría Superior de la Federación (2000)
CEE	Comunidad Económica Europea
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CFE	Código Federal Electoral (1987)
CFE	Comisión Federal de Electricidad (CFE-Gobierno)
CFE	Comisión Federal Electoral (CFE-Secretaría de Gobernación)
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CM	Consejo de Ministros (UE)
CNA	Comisión Nacional del Agua
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
COPA	Confederación Parlamentaria de las Américas
CPE	Consejo del Padrón Electoral
CRICP	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (1991, 1994, Cámara de Diputados)
DP	Diputados de partido
ED	Elección directa
FDN	Frente Democrático Nacional
FGR	Fiscalía General de la República (antes PGR)
FIPA-Parlaméricas	Foro Interparlamentario de las Américas
G-4	Grupo de los 4 (PAN, PRD, PT, PVEM, 1997)
GOPAC	Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (por sus siglas en ingles), en español Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción
IBD	Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IFE	Instituto Federal Electoral (11 de octubre de 1990, a partir de 2014 INE)
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)
INE	Instituto Nacional Electoral (4 de abril de 2014 a la fecha)
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPU	Inter-Parliamentary Union 8por sus siglas en inglés), en español Unión Inter Parlamentaria
JUCOPO	Junta de Coordinación Política
JUCOLEG	Junta de Coordinación Legislativa
LEF	Ley Electoral Federal (1946, 1951, 1954, 1973)
LFOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996)
LN-RP	Lista Nacional de Representación Proporcional
LOCG	Ley Orgánica del Congreso General (1974, 1979, 1994, 1999)
MR	Mayoría relativa
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional (14 al 17 de septiembre de 1939)
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PE	Parlamento Europeo
PGR	Procuraduría General de la República (actual FGR)
PM	Primera minoría
PND	Plan Nacional de Desarrollo (1983)
PNR	Partido Nacional Revolucionario (4 de marzo de 1929–29 de marzo de 1938)
PRD	Partido de la Revolución Democrática (5 de mayo de 1989)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (18 de enero de 1946 a la fecha)

PRM	Partido de la Revolución Mexicana (30 de marzo de 1938–17 de enero de 1946)
PT	Partido del Trabajo (8 de diciembre de 1990)
PVEM	Partido Verde Ecologista de México (1986, entonces conocido como Partido Verde Mexicano –PVM-)
RCD	Reglamento de la Cámara de Diputados
RGICG	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934)
RNE	Registro Nacional de Electores
RP	Representación proporcional
RSR	Reglamento del Senado de la República
SAT	Sistema de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda)
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996)
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
TRICOEL	Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987)
TRIFE	Tribunal Federal Electoral (1990)
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
WCSP	World Conference of Speakers of Parliaments (por sus siglas en ingles), en español Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos

El Poder Legislativo Mexicano
Tomo II
Se terminó de imprimir en julio de 2018
Imprenta
El tiraje fue de 1,000 ejemplares
Estuvo a cargo de la impresión
GM Espejo-Imagen