

# *Quórum* *legislativo*

No. 74 Enero-Marzo 2003



*La Nueva Realidad del Parlamento Mexicano*  
*Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*



Obra: José Chávez Morado



***La Nueva Realidad del  
Parlamento Mexicano***



**Imagen Gráfica**  
**Diseño de portada**  
Minerva Peña Ponce

**Corrección**  
Sigfrido Rosado Gómez

**Formación y Prerensa**  
Ivan Martínez Alcántara

**Cuidado de Impresión**  
Julio Cesar García Cruz

Valle de Iraguadi N. 66 #4  
Col. Valle de Aragón 1era. sección  
Cd. Nezahualcoyotl, Estado de México C. P. 57100  
Tel: 5121-1061, 5783-9453 Fax: 5780-23-86



## **Mesa Directiva**

Presidente

Diputado Armando Salinas Torre

Vicepresidentes

Diputada María Elena Álvarez Bernal

Diputado Jaime Vázquez Castillo

Diputado Eric Villanueva Mukul

Secretarios

Diputada Adela Cerezo Bautista

Diputada María de las Nieves García

Diputado Rodolfo Dorador Pérez Gavilán

## **Junta de Coordinación Política**

Presidente

Diputado Martí Batres Guadarrama

Diputado Rafael Rodríguez Barrera

Diputado Alejandro Zapata Perogordo

Diputado Bernardo de la Garza Herrera

Diputado Alberto Anaya Gutiérrez

## **Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Diputado Juan Manuel Carreras López

Secretarios

Diputado Javier García González

Diputado Luis Miguel G. Barbosa Huerta

Diputado Lucio Fernández González

Miembros del Comité

Diputado Tomás Coronado Olmos

Diputado Arturo Escobar y Vega

Diputado Augusto Gómez Villanueva

Diputada Rosalía Peredo Aguilar

Diputado Ricardo Moreno Bañida

Diputado Víctor Hugo Sondón Saavedra



## **Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Patricia Flores Elizondo

Secretaria General

Lic. Alfredo Del Valle Espinosa

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Héctor Velázquez Corona

Secretario de Servicios Administrativos  
Y Financieros

Directores de Proyecto

Lic. Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

Lic. Rodrigo Cervera Aguilar y López

Investigadores

Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez

Lic. Marineyla Cabada Huerta

Lic. Laura Arlette Morales Lozano

Lic. Jorge Garabito Martínez

Coordinador Administrativo

Lic. José Luis Vives Urbina

Av. Congreso de la Unión No. 66, Colonia el  
Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P.  
15969, México, D.F.

Teléfonos 56 28 13 00 Ext. 1342, 4405, 4411,  
4417. [www.cddhcu.gob.mx/cedip/](http://www.cddhcu.gob.mx/cedip/)

## Contenido

Editorial.	11
<b>I. La nueva realidad del Parlamento Mexicano</b>	
La nueva realidad del Parlamento Mexicano Diputado Rafael Rodríguez Barrera	17
La nueva realidad del Parlamento Mexicano en la perspectiva del Partido Acción Nacional Diputado Alejandro Zapata Perogordo	27
“Un Congreso para la Transformación” Diputado Martí Batres Guadarrama	32
La nueva realidad del Parlamento en México Diputado Bernardo de la Garza	40
La visión del Partido del Trabajo ante la nueva realidad del Parlamento Mexicano Diputado Alberto Anaya Gutiérrez	53
<b>II. Visión de los Legisladores</b>	
Votar desde el extranjero Diputado Juan Manuel Carreras López	69
Consideraciones sobre el Proyecto de dictamen del Título II de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos. Diputado Augusto Gómez Villanueva	74
<b>III. Investigaciones del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias</b>	
Medios de Control Parlamentario del Poder Ejecutivo Rodrigo Cervera Aguilar y López	87
La investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión en el nuevo orden político Juan Carlos Cervantes Gómez	127
Ubicación del Derecho Parlamentario en la Ciencia del Derecho Jorge Garabito Martínez	145
<b>IV. La Cámara en números</b>	
Actividades del Pleno en los dos primeros años de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura	187

### Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

El pensamiento político mexicano se ha caracterizado por su pluralismo y riqueza ideológica. En ocasiones se ha gestado en la oscuridad de la cárcel o en la lejanía del exilio, pero en nuestro tiempo, marcado por la tolerancia y la democracia, éste afortunadamente se prohija dentro de las instituciones del Estado, en el seno de sus órganos.

Una de las publicaciones periódicas que han contribuido en los últimos diez años a su desarrollo es la Revista Quórum, que desde su primer número ha invitado a colaborar a personajes de la vida pública, cuyas ideas recorren todo el espectro ideológico y sus acciones han sido trascendentes en la historia reciente de nuestro país.

En sus páginas han escrito reconocidos juristas y legisladores, quienes con su pluma han respaldado con congruencia su trayectoria política y

han demostrado a los lectores que el respeto al pensamiento ajeno es el camino que conduce a la grandeza de una Nación. En múltiples ocasiones Quórum ha sido foro del debate apasionado en los temas más diversos y primero en abordar materias que otros medios eluden por su vanguardismo.

De ahí que sea motivo de júbilo para sus editores y colaboradores que, después de más de dos años de no publicarse, Quórum retome la ruta iniciada en 1992 y comience una cuarta etapa, bajo la tutela de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y el impulso del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, siempre bajo la consigna que la ha inspirado: pluralismo y actualidad en el pensamiento.

El número 74 marca esta revista para ratificar que la Cuarta Etapa no re-



presenta un rompimiento con las anteriores, sino por el contrario la continuidad de la ruta trazada y de que prevalece la convicción de recrear un espacio abierto al pensamiento sin importar su procedencia ideológica o su tinte político, inclusive una de nuestras motivaciones es reproducir la pluralidad de la sociedad mexicana en las páginas de la Revista y demostrar al lector que sostener posiciones contrarias no es sinónimo de conflicto, sino de respetuosa convivencia que conduce a la búsqueda de la verdad o de lo posible en un momento determinado.

Si bien es cierto que las razones para editar la Revista en esta Cuarta Etapa son similares a las de nuestros predecesores, hay que destacar que las circunstancias han cambiado significativamente. La voluntad política expresada en las elecciones del 2 de julio de 2000, además de hacer realidad la alternancia partidista en el Poder Ejecutivo, confirmó el papel central del Poder Legislativo en la vida nacional e impuso una nueva correlación de fuerzas.

La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, a través del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, tomando en cuenta lo anterior decidió reeditar Quórum para aprovechar la oportunidad de fortalecer con el pensamiento, la acción y hacer efectivo el compromiso que se ha adquirido con el pueblo mexicano de crear mejores leyes, lo cual se logra con el estudio y el intercambio permanente de ideas.

Quórum, en su cuarta etapa, será un espacio para el debate político y para la confrontación de visiones distintas de concebir al ser humano y a la sociedad, con ello, estamos seguros, que se contribuirá a forjar un pensamiento político acorde con los tiempos de cambio democrático a los que asistimos.

En este número para confirmar el renacimiento del espíritu plural que ha inspirado a la revista y el ánimo de abordar, sin temores ni directrices, temas de actualidad se han incluido escritos de personajes que representan a todos los partidos que integran la

Cámara de Diputados y que por su posición de dirigentes de sus respectivas bancadas pueden dar al lector una visión amplia de las condiciones en que se desarrolla la vida parlamentaria. Asimismo, se incorporan trabajos sobre temas relacionados íntimamente con el comportamiento político próximo, como es el voto desde el extranjero, o que se vinculan con el funcionamiento del Poder

Legislativo y la necesidad de un nuevo marco jurídico.

El contenido de este número nos autoriza para augurar éxito en esta nueva era del pensamiento político parlamentario mexicano y nos comprometemos a superar el reto que implica hacer labor editorial en tiempos en que la pluralidad dejó de ser un anhelo para convertirse en una realidad política y social.



# I

*La Nueva Realidad del  
Parlamento Mexicano*



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

**\*Diputado Rafael Rodríguez Barrera**

Cada vez más el parlamento adquiere mayor importancia. En él se expresa el pluralismo de la sociedad mexicana del presente y en él se encauzan las tareas que la institucionalidad política le ha conferido. El parlamento constituye hoy más que nunca un elemento nodal de la representación política.

Esta institución del sistema político mexicano ha sufrido enormes cambios, especialmente a partir de las elecciones del 2 de julio que marcan un punto de inflexión en la historia política del país, aunque la alternancia en la presidencia de la República que ahora es ocupada por un partido distinto al que gobernó durante más de 70 años al país, no constituye un cambio de régimen como algunos lo ven. Es cierto, el régimen ha tenido mutaciones en ciertos aspectos y a veces pareciera que se camina hacia un régimen semiparlamentario, sin embargo, su estructura y su esencia sigue siendo la misma.

Esas mutaciones tienen que ver con muchos de los problemas de la gobernabilidad y con el hecho de que se camina hacia un sistema plural de partidos. Para que esa gobernabilidad tenga suficiencia, es necesario que la beligerancia partidista, la oposición legislativa radical o las intenciones del Ejecutivo de querer controlar a otros poderes las veamos como estrategias equivocadas que multiplican los conflictos e incrementan los riesgos de volver a un presidencialismo que todos hemos querido superar. La circunstancia actual obliga a que el Presidente de la República y el partido que representa desarrollen un trabajo permanente de negociación. ¿Ha sucedido ello en estos meses?, ¿Qué cambios se experimentan en el parlamento de nuestros días?

Habría muchas maneras de examinar esos cambios y la realidad del parlamento mexicano a partir de esta legislatura. Internamente, no solamente han cambiado los órganos de gobier-

---

\*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

no, sino que se han estrenado nuevas prácticas parlamentarias y nuevas formas de conducción que por sí mismas permitirían analizar al Congreso mexicano. La propia correlación de fuerzas en la que ningún partido tiene mayoría absoluta, el comportamiento dispar de los grupos y los incidentes que se han generado podría ser otra perspectiva de análisis.

En las páginas que siguen, me referiré desde luego a algunos aspectos de lo anterior, pero esencialmente me limitaré a analizar la nueva realidad del parlamento mexicano, por una parte, en función de su relación con otros poderes, y por la otra, en relación a la llamada gobernabilidad a partir del rol que esta institución tiene, en especial la Cámara de Diputados, en el pluralismo político de principios de siglo. Algunas cuantas líneas harán referencia a los cambios que actualmente se discuten desde el punto de vista institucional y que tienen que ver con la llamada reforma del Estado.

El proceso de la democratización mexicana tiene una dialéctica agitada. Se

da en medio de sucesivas reformas electorales, un nuevo rol de los medios de comunicación masiva, una apertura de la economía mexicana al exterior, la presencia de asesinatos políticos, levantamientos indígenas, una cada vez mayor y acentuada competencia por el acceso al poder y una presión externa, atentatoria de la soberanía, cada vez más fuerte. Como resultado de este proceso, muchas de las instituciones que operaban en el país y que contribuían al logro de relaciones estables entre los poderes públicos empezaron a requerir cambios y transformaciones; en otras palabras, el grado más avanzado de democracia en el país ha ido demandando la edificación de un nuevo orden institucional.

Una de las instituciones que ha cambiado y que requiere aún cambiar más es el Congreso mexicano, tanto en lo que tiene que ver con sus relaciones internas, como en su relación con otros poderes del Estado. En estricto sentido la gestación de un nuevo parlamento se ha venido dando de manera gradual. Varios hechos han

provocado su transformación. Desde luego el que ningún partido tenga mayoría absoluta ya en dos legislaturas (LVII y LVIII) y el hecho de que el partido en el gobierno no tenga el control de las cámaras han sido elementos indiscutibles de esa mutación. Pero el proceso de transformación viene de atrás y se origina desde la supresión del colegio electoral, pasando desde luego por el trastocamiento del equilibrio federal, al incorporarse la figura en el Senado de la República, de los senadores por lista de partidos en una circunscripción nacional; igualmente la desaparición de la gran comisión, el cambio en los órganos de mando, y la creación de la junta de coordinación política son otros de los elementos que han dado lugar a la transformación del Congreso.

El Congreso mexicano, además, ha tenido que cambiar porque nuevos actores surgen en la escena política mexicana. La activación de la sociedad civil, encarnada en la proliferación de las organizaciones no gubernamentales, ha desembocado en una opinión pública más crítica y al mismo tiempo

en un desgaste de los partidos políticos y, desde luego, de sus representantes populares en las cámaras.

En el análisis comparado de los parlamentos del mundo y, especialmente en los países en los que se transita a la democracia, hay dos opiniones. Por un lado la de aquellos que consideran al parlamento como un foro central en la consolidación de un régimen democrático y otros que sostienen que los procesos de transición democrática y de restauración son generalmente dirigidos por otros actores y foros, mientras que las legislaturas juegan solamente un papel después de que la consolidación está concluida.<sup>1</sup>

¿Cuál es la realidad del parlamento mexicano? ¿Está realmente jugando el rol central en esta etapa de la democracia mexicana? Con toda objetividad nadie podría decir que el Congre-

---

<sup>1</sup> Urike Liebert. Para el análisis del funcionamiento de los parlamentos durante las últimas décadas, en las nuevas democracias de Italia, Portugal, Grecia, España y Turquía, ver el trabajo de "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar"; en estudios parlamentarios año I, julio de 1992 No. 1; Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

so y en especial la Cámara de Diputados haya incrementado gradualmente su prestigio público. Lo que probablemente sí pueda afirmarse es que, a diferencia de otras etapas, en la que hoy nos encontramos ha aumentado su influencia en la toma de ciertas decisiones, en la que ha asumido algunas funciones que antes se encontraban en manos del Ejecutivo, ha ido fortaleciendo su papel en el proceso presupuestal y está de manera permanente en la noticia y en la arena política.

Sin embargo, el Ejecutivo por un lado, a través de declaraciones y con el apoyo de ciertos medios de comunicación han hecho del Congreso y en especial de la Cámara de Diputados uno de los más frecuentes objetos de crítica que se ha traducido en una enorme pérdida del prestigio parlamentario. Habría que anotar que buena parte del descrédito está ligado a las características obsoletas del funcionamiento de los parlamentos, lo que a su vez está relacionado con el problema de la representación en sociedades complejas. No obstante el bombardeo contra el Congreso, alude a los aspectos

problemáticos de la actual práctica parlamentaria y a intenciones políticas específicas.

A pesar de lo anterior, el parlamento mexicano ha ido modernizándose. Las mismas instalaciones son hoy más funcionales que antaño, la tecnología informática forma parte ya de la práctica de trabajo, el voto electrónico tomó carta de naturalización, las discusiones reglamentarias algunas veces álgidas son menos frecuentes, se cuenta con un canal de televisión que obliga a cuidar el quehacer parlamentario mismo, el contacto con otros congresos del mundo es más formal y todo ello ha permitido adaptar las estructuras internas en atención a una nueva correlación de fuerzas.

En medio de las críticas y de las debilidades, no cabe duda de que si no ha sido el Congreso mexicano el foro central, sí ha sido un foro relevante en los temas de la agenda nacional. Ni el Ejecutivo, ni las fuerzas militares, ni los liderazgos de partido, ni los mismos medios de comunicación han jugado un rol crucial en las nuevas re-

glas del juego político, en todo caso, éstas siempre incorporan a un cuerpo representativo como lo es el parlamento. No ha sido el parlamento mexicano pues un actor marginal. Ha contribuido en cambio, de manera fundamental, a guardar los equilibrios que requiere la gobernabilidad. Ha logrado canalizar y regular los movimientos y la movilización social. La integración de las fuerzas extremas de derecha e izquierda ha sido también resultado del papel del parlamento. Aquí vale la pena recordar el rol de la Cámara de Diputados durante la llegada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional a la ciudad de México. No cabe duda, además que la Cámara de Diputados ha ido ofreciendo oportunidades para la participación aunque sea simbólica de recursos y prestigio público, a todos los partidos políticos con representación parlamentaria. El parlamento ha dado lugar a una regulación pacífica de conflictos diversos dentro del foro parlamentario, y a través de este quehacer, ha asumido un papel central en la reproducción del consenso democrático.

En el nuevo parlamento mexicano han tenido una enorme importancia los grupos parlamentarios y la manera que éstos trabajan. Si bien es cierto que para muchos éstos no tienen un sustento jurídico, no cabe duda que su actuación ha favorecido en medio de no pocas dificultades la cohesión partidista. Los grupos hacen posible que el parlamento funcione mejor, pues cuando los legisladores se agrupan forman frentes comunes en los debates y los acuerdos previos facilitan el trabajo. Aquí lo que es controvertido es lo relativo a la disciplina de partido, que obliga a que un miembro de un grupo parlamentario haga causa común con los demás miembros de su grupo. Esta situación ha conducido a un debate en muchos lados y es una polémica no resuelta, pero que tiene que ver con el pluralismo que caracteriza al parlamento de nuestros días<sup>2</sup>.

En realidad el pluralismo existe desde hace tiempo, pero en términos de la

---

<sup>2</sup> Francisco Berlín Valenzuela. "Derecho Parlamentario", Fondo de Cultura Económica 1993, página 255.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

perspectiva parlamentaria, actualmente tiene otros alcances e importancia. Hasta antes de 1964, la Cámara de Diputados estaba conformada exclusivamente por diputados de un solo partido. No fue sino hasta la XLVI Legislatura cuando otras fuerzas tuvieron representación. Desde entonces se instaure la pluralidad, sólo que la Cámara seguía teniendo una mayoría muy fuerte que daba fundamento al ya desaparecido órgano de la “Gran Comisión”, que en la LVI Legislatura deja ser órgano de gobierno en la cámara. La pluralidad hoy es un complejo social de una gobernabilidad cada vez más difícil, porque ningún partido tiene mayoría absoluta. Debe decirse por otro lado que la pluralidad no siempre quiere decir posiciones encontradas o disensos, pero es indudable que deben conjugarse muchos puntos de vista tanto en la parte administrativa interna, como el procesamiento propio de las leyes. Debe señalarse que los partidos han ido perdiendo a su interior capacidad de control sobre sus propios miembros e incluso sobre sus parlamentarios. Igualmente, los partidos han perdido el

perfil de una clara identificación. En general se han ido corriendo hacia el centro y con frecuencia existe identidad entre parlamentarios de distintas bancadas lo que le da una mayor riqueza a la pluralidad, pero también dificulta la conducción cameral<sup>3</sup>, de ahí la importancia de los grupos parlamentarios.

Permítaseme, ahora, unas cuantas líneas sobre el concepto de oposición, que primero surge en el terreno de las ideas y pasa después al de las prácticas políticas, particularmente en el caso de la oposición dentro del sistema y en ella la que corresponde a la oposición dentro de los órganos del Estado. Entre los rasgos que caracterizan a la oposición política<sup>4</sup>, podemos señalar los siguientes: forma parte integrante del sistema jurídico político; goza de cauces institucionales; su de-

---

<sup>3</sup> Entrevista al Dip. Luis Dantón Rodríguez, aparecida en “El Congreso Mexicano”, publicada por el Instituto de Investigaciones Legislativas, página 95, 1994.

<sup>4</sup> Alfredo Álvarez Cárdenas. Oposición parlamentaria y órganos constitucionales. Una aproximación a los modelos británico y español, en Estudios Parlamentarios, Agosto, 1992. 1º. y 2º Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C.

sarrollo está ligado en mayor o menor medida al de la democracia representativa; al concurrir a formar la voluntad general y organizar el poder público, legitima y vigoriza el poder del Estado. No se agotan aquí sus características, pero lo que quiero subrayar es que la oposición al ingresar al sistema político y realizarse dentro de éste, adquiere una función política, ya que representa una oferta política alternativa. Cuando un solo partido ostenta la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la actividad de la oposición se hace débil. No así cuando ningún partido tiene esa mayoría, como es el caso actualmente. En esos casos la oposición en teoría es fuerte y el gobierno requiere de su concurso para procesar ciertas leyes; en ciertos momentos obliga al gobierno a consultar o a consensar determinados asuntos nacionales. La actividad crítica de la oposición ha permitido corregir algunas de las desviaciones en que ha incurrido el poder ejecutivo. No siempre es bien leído su papel; a veces se le ve como un obstáculo que es necesario eliminar; sin embargo, en el caso mexicano ha contribuido al programa

de gobierno, ha aprobado con las enmiendas del caso muchas iniciativas y, a pesar de ello, la oposición no ha sido siempre respetada, como correspondería en una democracia moderna.

De ahí que sea necesario impulsar una cultura democrática en el gobierno para producir estabilidad, seguridad y justicia. La cultura democrática supone el cultivo de la virtud cívica de la tolerancia entre opositores y divergentes. La gobernabilidad depende de la capacidad gubernamental de arbitrar y compatibilizar las posiciones de los grupos. Quizá, en lo que toca al Congreso, la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad para procesar las iniciativas del gobierno. Cuando hay pluralismo y representaciones disímiles, necesitamos una gobernabilidad nueva, que reconozca diversas ofertas políticas.

La gobernabilidad enfrenta un hecho incuestionable: los partidos políticos y los órganos de representación tienden a descentralizarse y la disciplina de voto a ser menos rígida, lo que hace que los diputados piensen más



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

en su entidad o en su región que en la disciplina de un voto vertical y centralizado. En México hemos avanzado enormemente en los asuntos electorales con la creación de órganos e instancias que funcionan con orden, certidumbre y eficacia. No así en la relación del gobierno con los ciudadanos en cuestiones políticas como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o la revocación de mandato. El problema es que los instrumentos de la democracia directa se contraponen en gran medida a los de la representativa y pareciera ser que la solución de los asuntos públicos con foros, consultas telefónicas y referéndums pudiera ser una salida falsa a los problemas de la representación. Lamentablemente las figuras señaladas no han sido operativas en donde se han aplicado y quizá por ello sea en la transformación del Congreso como pueda darse una mayor participación de la ciudadanía.

24

En materia de derecho a la información, la ley recientemente aprobada de transparencia informativa es un avance. Se trataría de que los generadores de la legalidad y la legiti-

dad, los ciudadanos y el poder legislativo tengan mayor comunicación, intercambio y corresponsabilidad.

Actualmente, la Cámara de Diputados trabaja frecuentemente con consensos, en vez de procedimientos de mayoría. Lamentablemente, dada la correlación de fuerzas existentes y el hecho de que se privilegie al interior de la Cámara el gobierno del consenso, si bien se ofrece oportunidad a todas las fuerzas políticas y sociales importantes con representación parlamentaria para una efectiva mediación legislativa, su costo es un gobierno débil y una falta de apertura de las actividades parlamentarias que tienen lugar a nivel de comité y no entrañan discusiones y batallas entre los grupos rivales. Cuando impera el gobierno de mayoría también se articulan intereses de distintas fuerzas, sobre todo las excluidas del gobierno, pero ello da lugar a un gobierno fuerte y estable.

El parlamento mexicano está en permanente proceso de transformación. Con frecuencia ciertos acuerdos lasti-

man o contravienen su propia ley orgánica y han tenido que adoptarse para darle a la Cámara gobernabilidad interna. El manejo de los asuntos por consenso ha hecho que la Cámara tenga una función de mediación instrumental para la toma de decisiones entre las fuerzas políticas más importantes del país. Su poder, dada la pluralidad, ha ido en aumento tanto en materia deliberativa, en materia de control político, en materia de presupuestos, en materia de cooperación. No obstante, hay muchos temas de carácter parlamentario que están ligados al sistema electoral y al sistema de partidos y que serán temas de discusión en los próximos años. Como la discusión de la reforma del Estado está pendiente, algunos de los aspectos que requieren transformación en el nuevo parlamento mexicano también están pendientes. Hasta ahora, las reformas al sistema electoral de alguna manera significaron la renuncia al sistema clásico mayoritario. Se optó por un sistema segmentado con efecto mayoritario. Y si bien es cierto que existen distintos tipos de sistemas congresionales, ninguno exento de

críticas, el parlamento mexicano con más facultades se ha ido consolidando en medio de fuertes presiones externas y una presión ciudadana que le exige mayor responsabilidad.

La pluralidad del parlamento y el hecho de que no exista mayoría absoluta de ninguna fuerza, le da al parlamento, de cara al Ejecutivo, una fuerza mayor. No obstante hacen falta muchos cambios todavía. Algunos vinculados a la reforma del Estado y otros a la vida interna misma de las Cámaras. La modernización tendrá que impulsar y adoptar el servicio civil de carrera, es decir, que los cuerpos de apoyo respondan a la institución y no a los partidos. Se debe modificar la mecánica conforme a la cual se aprueba el presupuesto. Debe fortalecerse el trabajo interno de comisiones. La Auditoría Superior de la Federación y otros órganos no deben estar sometidos a lógicas partidistas. Desde luego que el tema polémico de la reelección está también en el aire. Lo mismo la existencia de diputados plurinominales, como el hecho de que la Cámara debe ratificar a más



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

miembros del gabinete. También parece necesario cambiar el calendario legislativo para ampliar el número de días en que se sesiona<sup>5</sup>.

El cambio democrático en México, resultado de una específica evolución histórica, deriva en un cambio de sus instituciones. Ha entrado en vigor un nuevo esquema de gobernabilidad que pasa por alianzas en el parlamento no sólo porque ha aumentado la dificultad para llevar a cabo reformas constitucionales, debido a la necesidad del consenso de dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, sino porque los grupos parlamentarios funcionan ahora con frecuencia con lógicas divididas en su in-

terior y porque la muy amplia gama de partidos existentes también va a dar lugar a una recomposición del sistema de partidos.

El horizonte político habrá de ir cambiando conforme las nuevas instituciones del país y las mutaciones que experimente el propio Congreso en sus dos Cámaras o, como un todo. Ese cambio permitirá que la cultura política tradicional con rasgos autoritarios pueda dar paso a una cultura política moderna en la que dentro y fuera del parlamento las diferencias se diriman de manera civilizada, para que esa ciudadanía que tiene derecho al voto, pero que vive en condiciones de extrema pobreza se convierta en una fuerza social real que haga que el país transite hacia a un desarrollo político más pleno.

---

<sup>5</sup> Rodolfo Becerril Traffon, "Por un poder legislativo renovado" en "La República", documentos para el debate, 2001, página 201. Partido Revolucionario Institucional.

# LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO EN LA PERSPECTIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**\*Diputado Alejandro Zapata Perogordo**

Como consecuencia de la nueva conformación plural del Congreso Mexicano en sus dos cámaras, en donde ningún partido político cuenta por sí sólo con mayoría absoluta, se ha intensificado un proceso de transformación de las estructuras y de los procesos parlamentarios de decisión, buscando la definición de un modelo de ejercicio del poder público dentro de un marco de estado de derecho democrático.

Las décadas transcurridas bajo un régimen de partido dominante, perjudicaron el desarrollo de una Representación Nacional que desde el Parlamento hiciera un contrapeso efectivo al Ejecutivo; finalmente, y después de diversos esfuerzos democráticos, la pluralidad de la sociedad mexicana ha repercutido en la integración de los órganos del poder público.

---

\*Coordinador Adjunto del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

En este contexto de un naciente equilibrio de poderes, nuestro Parlamento debe revestir un liderazgo y asumir con responsabilidad las facultades de un verdadero Poder Legislativo independiente respecto a los otros dos poderes que conforman el Estado Mexicano.

No me cabe la menor duda que los principios que rigen un Estado Constitucional tales como la supremacía de la Carta Magna, la división de poderes, la tutela de los derechos fundamentales y los medios de control de legalidad y constitucionalidad, son baluartes esenciales de todo estado de derecho, pero su vigencia efectiva debe demasiado a la existencia de un Poder Legislativo sólidamente representativo y dotado de la independencia interior y exterior necesarias para el desempeño pleno de sus responsabilidades.

Hoy contamos con un Congreso que cuenta con la legitimidad que le confiere su carácter electo y plural, en el que



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

confluyen todas las corrientes de opinión, mayoritarias y minoritarias, que concurren en la sociedad mexicana.

Bajo el escenario descrito con anterioridad es importante cuestionarnos si el Congreso Mexicano, con organización, esta preparado para el cumplimiento de los fines que corresponden a nuestra crucial coyuntura histórica. Se ha manifestado en diversas ocasiones la necesidad del “Fortalecimiento del Poder Legislativo”, más sin embargo, corre el riesgo de convertirse en mera retórica si no se fijan con claridad las responsabilidades del Órgano Parlamentario Mexicano en el proceso de Reforma del Estado.

Si el objetivo es el fortalecimiento del Poder Legislativo Mexicano, este debe pasar necesariamente por una revisión profunda de su estructura interna y de sus mecanismos decisionales.

28

Asimismo, es importante la consolidación de la “Libertad del Parlamento”, entendida como garantía de su autonomía interior frente a instancias ex-

ternas, sobre todo en relación al Poder Ejecutivo.

De la misma manera se deben retomar los nuevos principios que recogen los parlamentos europeos occidentales, como el de “Libertad en el Parlamento”, consistente en la necesidad de garantizar a los legisladores en lo individual, una serie de prerrogativas al interior de las cámaras, tanto frente a los grupos parlamentarios de que forman parte, como a los órganos directivos de las asambleas legislativas. Las prerrogativas comprenden los derechos de minorías y derechos individuales de diputados.

Otro principio análogo es el de “Libertad frente al Parlamento”, por virtud del cual se imponen y se hacen efectivas obligaciones del legislador respecto del electorado, de manera que la sociedad civil asegure que los congresistas desempeñen satisfactoriamente sus funciones.

Hoy que transitamos en un proceso de evolución en el Parlamento Mexicano, es indispensable proveer a una

reforma institucional profunda que potencialice la capacidad de la Institución para un ejercicio óptimo de cada una de sus facultades.

Convencido de que cualquier enumeración puede ser parcial, es posible identificar los aspectos centrales de una reforma institucional del Congreso. Resulta necesario hacer hincapié en todas aquellas cuestiones estructurales de las que depende una mejora significativa de los ámbitos esenciales del Parlamento, que son el debate y la toma de decisión a través de la votación del Cuerpo Colegiado.

En lo que al debate respecta, es conveniente perfeccionar todos los mecanismos internos de las cámaras para profundizar el conocimiento y enriquecer el nivel de discusión. Una deliberación sólidamente sustentada, favorece o posibilita el tratamiento de los temas legislativos con mucha mayor atingencia.

En cuanto a la producción del debate, se deberá mejorar el marco regulatorio o normativo del procedimiento

parlamentario, para efecto de asegurar tanto la libre expresión de la opinión de los legisladores, como la práctica de procedimientos que agilicen la discusión y la hagan eficaz en la toma de decisiones colegiadas.

En relación a la función decisional del Parlamento Mexicano, será necesario ponderar de qué manera la irreversible pluralidad política en la conformación de las cámaras, impactará su estructura, organización interna y sus procedimientos de trabajo.

El Congreso mexicano, para estar en condiciones de ejercer su función de equilibrio constitucional y de representación nacional, se encuentra en una encrucijada institucional, porque no basta la sola pluralidad en la composición de las cámaras si no existe la arquitectura institucional necesaria para que las cámaras asuman exitosamente sus funciones políticas y legislativas.

Durante la presente Legislatura se ha afianzado la plena independencia del Poder Legislativo respecto de cualquier instancia del Poder Ejecutivo.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

vo. Sin embargo, sigue siendo evidente que al interior, el poder de decisión recae en una forma primordial en las cúpulas de los partidos políticos expresadas a través de los Grupos Parlamentarios.

En el nuevo Congreso, el afianzamiento de la independencia parlamentaria debe ir acompañado de la madurez política que impida se diluya la libertad del legislador frente a cualquier decisión cupular de cualquier partido político.

Es evidente la nueva relación existente entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, misma que no ha estado exenta de ciertos desencuentros o diferencias que, al final, son expresiones propias de un régimen de división de poderes garante de un estado de derecho. Simplemente por mencionar, hemos sido testigos del ejercicio del veto presidencial sobre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, o bien, la negativa de permiso al Presidente de la República para que efectuara un viaje al exterior de diplomacia directa.

Es cierto que la posición institucional

que ha reivindicado el Poder Legislativo Mexicano como la máxima instancia plural y de representación nacional, adolece sin embargo, de una falta de consensos fundamentales que ha dificultado y pospuesto toda una serie de temas trascendentales de la agenda legislativa.

No podemos ignorar que existen aún múltiples asignaturas pendientes en la agenda nacional. La producción legislativa de las cámaras dista mucho de haber agotado y afrontado los problemas nacionales en el plano político, económico y social.

Por otra parte, es sano resaltar que esta Legislatura ha puesto fin a un proceso de letargo parlamentario, que prevaleció en el país durante el régimen de partido dominante por lo que, al margen de lo mucho que evolucione la organización, los procedimientos y las funciones legislativa y de control de las cámaras, el paso más importante ya fue dado con la garantía irreversible de pluralidad política y la práctica reiterada de la negociación como base de los acuerdos políticos y

parlamentarios, teoría y praxis que seguirá ejerciendo y defendiendo firmemente la fracción parlamentaria de Acción Nacional, fiel a su patente y probada convicción de hacer prevale-

cer el interés del país ante cualesquier otra disyuntiva, pues queremos seguir construyendo con la sociedad, la Patria ordenada y generosa que los mexicanos merecen.



## “UN CONGRESO PARA LA TRANSFORMACIÓN”

**\*Diputado Martí Batres Guadarrama**

Cuando hablamos de la nueva relación Congreso-Presidente, existe la sensación de que algo falta. Y es que en realidad vivimos en una suerte de suspensión de la transición. No queremos lo de antes, apostamos al cambio pero queremos que lo nuevo funcione.

Así podría sintetizarse una suerte de estado de ánimo general en la sociedad y en una parte de la sociedad política.

Había un sistema que funcionaba con sus reglas y muchos desde esferas muy distintas luchamos para terminar con este sistema. De hecho se terminó pero no hay un sistema nuevo aún. Es más, la transición hoy inconclusa corre el riesgo de derivar en una especie de democracia mutilada por un neo caudillismo empresarial mediático. Volveré más adelante con esta idea.

El viejo sistema funcionaba a su modo. Y a su modo terminó con las luchas de facciones. Las dos piezas centrales eran el presidencialismo y el partido oficial, diría don Daniel Cosío Villegas. El presidente era el gobernante del D.F. era el autorizador administrativo de casi todo, el eje casi exclusivo de la negociación, el juez fáctico de última instancia o árbitro final de los conflictos; el designador de diputados, senadores, gobernadores. Diría Cosío Villegas, “la mexicana era la única república del mundo que se daba el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta”.

Si pensamos en la familia revolucionaria entonces era una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal. El partido oficial era la arena en la que se dirimía la competencia de casi todos los grupos políticos; la representación de intereses de los grupos sociales; la lucha pacífica por el poder y hasta la alternancia de líneas ideológicas y proyectos econó-

---

\*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

micos. El presidente era el líder real de partido y el partido absorbía a casi todas las organizaciones de la sociedad y la gran mayoría de los políticos sólo tenían al partido oficial como el espacio para hacer carrera administrativa, parlamentaria o de liderazgo social.

El presidente obviamente era el jefe del ejército y de la administración pública pero también era el jefe del poder Judicial y del poder Legislativo. La disciplina del ejército y de la administración pública irradiaron el resto de los órganos del Estado para lograr la fascinante disciplina que vivió nuestro sistema durante más de siete décadas. El sistema además alimentó su estabilidad con el desarrollo económico del país y por la continua realización de reformas sociales.

Pero todo esto ya no es análisis del sistema político. Esto ya es historia. Todo esto concluyó y constituyó en su momento una solución autoritaria al problema de la estabilidad. El presidente ya no es el líder del Congreso, no existe un conjunto de legisladores

designados fácticamente por él. El partido que gobierna no es mayoría parlamentaria; la disputa pacífica del poder y la alternancia ya no se dirimen centralmente al interior de un partido oficial.

El que era partido oficial ya no es el espacio exclusivo de la representación social aunque sigue siendo un espacio importante de representación. Y no es más el único canal de acceso al poder político. La negociación no se circunscribe exclusivamente al espacio de la presidencia de la República. Y por cierto, la Suprema Corte de la Nación está viviendo una etapa de protagonismo, por lo demás, interesantísimo.

Muchos medios de comunicación no trabajan más sobre la lógica de la censura política sino en la competencia informativa de mercado. El D.F. ya no es gobernado por el presidente ni su partido y las disciplinas verticales son cuestionadas en todos los partidos. Los eslabones del círculo cerrado se desconectaron pero formalmente persisten muchos elementos del viejo esquema normativo del presidente



## “UN CONGRESO PARA LA TRANSFORMACIÓN”

fuerte, esquema que ya no pude funcionar porque ya no existen los elementos fácticos y algunos jurídicos que lo hacían posible.

En esta transición en suspenso, se está construyendo también en los hechos una gobernabilidad que no depende, ni puede depender, del presidente fuerte sino que debe depender ahora fundamentalmente del Congreso: el Congreso se encuentra ante el desafío de tomar decisiones y definir rumbo sin directriz presidencial, y de construir mayorías legislativas sin partido dominante. Y aquí está una parte, fascinante también de la nueva etapa, el Congreso se enfrenta al hecho nuevo aunque formalmente viejo, de ser plenamente una soberanía. Es decir, de tomar decisiones sin supeditarse a otros poderes.

Este renacimiento de la división de poderes, del parlamento, tan importante para una democracia, no es asimilado aún por todos los grupos de la sociedad, especialmente por el más conservador, algún sector de la iniciativa privada. No lo puede creer, no

entiende qué pasa. Si, por poner un ejemplo, al viejo estilo los grupos de presión económica acordaron con el presidente una reforma fiscal determinada, ¿por qué el Congreso les cambió la jugada? ¿Por qué no se hizo la voluntad del presidente? Simple y sencillamente, no lo han podido asimilar. Que el Congreso tome sus propias decisiones y distintas de aquellas propuestas por el Ejecutivo tiene que ver ahora con algo que formará parte de la normalidad democrática y que antes constituía, por lo demás, un hecho extraño.

Comenzamos a vivir por vez primera una división de poderes constante y cada poder del Estado tiende a reivindicar sus atribuciones formales y a buscar ejercerlas. Y va ganando terreno el equilibrio. El Congreso hasta ahora, por cierto, ha tenido una orientación más social que el Ejecutivo federal y eso es parte de ese nuevo equilibrio.

Los partidos llegan a acuerdos y qué bueno que lleguen a acuerdos, lo cual no nos debe sorprender aunque a ve-

ces esto no es motivo de congratulación sino de crítica. El Congreso toma sus decisiones y que bueno porque queremos que el Congreso tome decisiones más seguidas. Sin embargo se percibe, y en el lado de la presidencia de la República hay un dejo de nostalgia por el sistema del presidencialismo. Qué curioso porque estaríamos nosotros esperando una vocación más reformadora de aquel lado. Hay una especie de afán restaurador en la propuesta de reforma del Estado del gobierno federal.

El presidente no está a gusto con un Congreso que toma decisiones distintas de las que él promueve. Se busca lograr nuevamente el esquema de un presidente que dirige al Congreso pero ahora con nuevos instrumentos. Tal vez no un partido oficial pero sí una fuerte presión mediática, una disminución de la representación proporcional en los órganos legislativos y un debilitamiento de los partidos. Por eso el gobierno federal propone la reelección inmediata de los legisladores, la eliminación de 100 diputaciones de representación proporcional y

la disminución del financiamiento público de los partidos. Esta es su reforma del Estado, la que plantea y la que trabaja mediáticamente. Tiene una lógica, en realidad, restauradora.

A esto habría que agregar, por ejemplo, la iniciativa que envió el presidente en materia presupuestal en la que propone el establecimiento del veto al presupuesto reformado por el Congreso y la posibilidad de que las reformas del Congreso al proyecto original del presidente logren cuadrar sólo con una mayoría calificada. Con ello se despojaría a la Cámara de su principal atribución que es la decisión del presupuesto.

La idea del gobierno es, de alguna manera, que como en Estados Unidos los legisladores no respondan a los partidos sino, entrecomillo, “a los ciudadanos”. Que los partidos difícilmente puedan decidir la conformación de equipos políticos sino que la representación, como en Estados Unidos, se individualice y se pulverice al máximo. La idea del gobierno es que un personaje se convierta en el dueño



## “UN CONGRESO PARA LA TRANSFORMACIÓN”

permanente de la representación de un distrito electoral –como en E.U.– y que ese individuo logre el escaño con el dinero privado de los grupos de interés económico y el respaldo mediático, como en Estados Unidos. Por eso se propone un Congreso más de individuos que de partidos y por eso se propone la reelección inmediata y la disminución de la representación proporcional, como en Estados Unidos.

El presidente, su núcleo de asesores, nos proponen un sistema político al estilo americano cuya figura central sea, no el sistema de partidos sino la presencia del personaje empresarial mediático donde el interés privado siempre rebasa el interés público. Por cierto, dice Sartori en su libro “Homo Videns”, lo siguiente: “La televisión influye más cuando más débil es la canalización partidista de la opinión pública. La televisión personaliza las elecciones, en la pantalla vemos personas y no programas de partido. El poder del video es menor cuando el voto se da a lista de partidos y adquiere toda su fuerza cuando el sistema

electoral está también personalizado, es decir cuando se vota en colegios uninominales para candidatos únicos. La incidencia de la video política es fortísima en las votaciones americanas y más moderada en las inglesas. La razón es que el sistema de partidos es débil, debilísimo en América mientras que sigue estando fuerte en el Reino Unido.

“La videopolítica tiende a destruir el partido organizado de masas, que en Europa ha predominado. El rastreo de votos ya no requiere la organización capilar de sedes de activistas. Berlusconi ha conseguido votos italianos sin ningún partido organizado a sus espaldas. En las elecciones italianas de 1994 Luca Ricolfi calculó que la televisión había desplazado hacia la derecha más de seis millones de votos. Cuanto más local se hace la política más desaparece la visión y la búsqueda del interés general”.

Hasta aquí Sartori y agregamos nosotros: la idea de que la reelección legislativa inmediata evalúa el trabajo del legislador es una falacia. El triunfo o la

derrota de un candidato que ya ha sido legislador puede estar fundada en muchas variables, tales como el apoyo de grupos de interés, las coaliciones económicas, los altibajos electorales de los partidos postulantes, la acción de los medios de comunicación, entre otras, y no necesariamente por el buen o mal desempeño del legislador. La reelección inmediata y la disminución de la representación proporcional tienen como objetivo y resultado posible, facilitar la conformación de mayorías afines al presidente.

Estamos en la transición inconclusa. Apenas acaba de terminar un largo ciclo y ya se pretende cancelar la posibilidad de concluir la transición. Queremos señalar con claridad: no hay democracia sin parlamento soberano y no hay alternancia sin partidos.

Esos mismos ideólogos, de la derecha empresarial, que criticaban la ausencia de pluripartidismo y la reelección consecutiva del hombre fuerte en el poder en los llamados países del socialismo real, hoy nos proponen un parlamento con partidos dé-

biles y reelección consecutiva de hombres fuertes en distritos uninominales. Algunos de ellos hablan de eliminar por completo la representación proporcional y no se detienen a observar las consecuencias de dicho propósito. Pongo un ejemplo: para la elección de 1997, si no hubiera habido representación proporcional en el Distrito Federal, el PRD hubiera tenido 38 diputaciones, el PAN —la tercera fuerza— hubiera tenido dos diputaciones, y el PRI —la segunda fuerza electoral— no hubiera tenido ningún diputado.

De lo que se trata es, en el esquema que se pretende, que predomine el individuo y el partido pase a formar una franquicia electoral contratada por el personaje.

Tenemos entonces una idea distinta de la reforma que requerimos. Para nosotros el centro de la misma está en el Congreso y en el sistema de partidos. Hay un Congreso que está estrenando su autonomía y comienza a ejercer su soberanía pero necesita un entramado institucional nuevo. En el



## “UN CONGRESO PARA LA TRANSFORMACIÓN”

presidente de la República, hoy en día, está depositado el 40 por ciento de la voluntad popular delegada. En el Congreso está el cien por ciento de la representación. Por eso el presidencialismo difícilmente se puede restaurar. El presidente ya no puede ser, como antes, el eje central de los consensos. En la nueva etapa el eje de la gobernabilidad, de los consensos nacionales, sólo puede ser el propio Congreso, por su representatividad, su pluralidad y porque, a pesar de los debates recientes, al servidor público al que accede con mayor facilidad el ciudadano es el diputado. Y porque en el Congreso está representada la fuerza de los partidos.

Eso que falta, esa funcionalidad que se extraña, esa armonía de un nuevo sistema político tiene que residir en la corresponsabilidad del Congreso. Aquí no hablamos de que un órgano del Estado esté contra otro. Hablamos de la colaboración institucional entre los órganos, pero no se trata de toda una nueva Constitución o de un nuevo constituyente. Se trata de aterrizar en reformas específicas y bási-

cas. Algunas de estas pueden ser: uno, la ratificación parcial del gabinete presidencial por el Congreso. Otra, el cambio del formato en el Informe presidencial que permita el intercambio institucional entre los legisladores y el presidente.

También las comparencias de los servidores públicos bajo protesta de decir verdad ante las comisiones del Congreso. La aprobación de Plan Nacional de desarrollo por el Congreso de la Unión. La limitación y la fiscalización del financiamiento privado a los partidos y a los candidatos. El fin de la “congeladora” de las iniciativas legislativas. Planteamos que todas las iniciativas que se presenten deben ser dictaminadas. Existen cientos de iniciativas que nunca se dictaminan. Aquella que no se dictamine en comisión debe pasar al pleno para ser votada.

El establecimiento de un periodo anual de sesiones del Congreso con uno o dos meses de receso. El arribo anticipado, a la mitad del año, el proyecto de presupuesto para el ejercicio

fiscal del siguiente año. Así también, consideramos que deben incorporarse la representación pluriétnica y de género en las listas y en las candidaturas de los partidos, y la posibilidad de la convocatoria al referéndum sobre los grandes temas controversiales, sobre los temas de carácter legislativo por el Congreso de la Unión.

La estabilidad de la democracia depende de una ruta hacia una República mucho más parlamentaria y una nueva institucionalidad implica el respeto de los pesos y contrapesos de la división de poderes y la obligación que lleve a los órganos del Estado a la colaboración y a la corresponsabilidad.



# LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

**\*Diputado Bernardo De la Garza**

Resulta evidente que en nuestros días el trabajo del Congreso mexicano no se constriñe, como antaño, a ser unifuncional; es decir, hemos superado el denominado paradigma restrictivo<sup>1</sup>. En efecto, tenemos por una parte que, el quehacer parlamentario se ha diversificado de manera notoria. Los legisladores ya no sólo nos implicamos en el diseño, formulación, discusión y aprobación de leyes y decretos. También ejercemos la función de resolver múltiples y complejos problemas de los ciudadanos (desde aquellos que carecen de vivienda digna, pasando por los afectados en su medio ambiente, sin olvidar a los trabajadores en huelga, hasta los más olvidados productores del campo); desde luego estamos atentos en defender los intereses de nuestro parti-

do político; de singular importancia resulta la elaboración, discusión y aprobación de los presupuestos del Estado; asimismo, representamos tanto a la nación como al Estado mismo (vgr: Reuniones Interparlamentarias, Instituto Federal Electoral, etc.). Por otra parte, advertimos como la actividad parlamentaria en México, es estudiada y analizada desde múltiples ópticas; esto es, han quedado atrás las concepciones unitemáticas. Ahora se mira al sistema parlamentario de nuestro país desde muy diversos ángulos: los partidos políticos, en su relación con la sociedad civil, se evalúa su productividad, se revisa la composición de sus integrantes: por edades, por género, por profesiones, etc., su estructura y efectividad, se llevan a cabo estudios comparativos de toda índole; en fin, día con día se van generando nuevos y diferentes temas.

Sin mayores complicaciones bien podríamos afirmar que el párrafo ante-

---

\*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

<sup>1</sup> Por paradigma entenderemos el sistema básico de creencias o visión del mundo que guía la acción del sujeto (el politólogo o estudioso de la política en este caso). En cuanto a lo restrictivo se refiere a que las funciones parlamentarias se reduzcan, de manera prioritaria y casi única, a la toma de decisiones; en otros términos, a la función tradicional del Congreso: legislar.

rior junto con la notoria pluralidad de las fuerzas políticas que integran el Congreso mexicano, constituyen buena parte de la nueva realidad del parlamento en México. Sin embargo, subsiste también una realidad que no cambia pese a que ya ningún partido político representa mayoría, ni tampoco existe uno de los brazos del llamado sistema político mexicano: “El Presidencialismo”<sup>2</sup>. Nos referimos, a tres situaciones relativamente poco estudiadas pero no inéditas: 1) La alta dependencia que en aras de la supuesta gobernabilidad asumen la mayoría de los legisladores hacia sus líderes partidistas en el seno del Congreso, así como una notoria carencia de autonomía de los integrantes del parlamento ante sus propios partidos, 2) La integración y operación de las comisiones, las cuales no obstante la actualizada Ley Orgánica del Congreso y el poco remozado: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, siguen exhibiendo limitaciones y omisiones para los propios inte-

grantes del parlamento mexicano, y 3) Sus Órganos Internos, que en algunos casos proveen una mayor eficacia, y en otros, donde francamente obstaculizan con los objetivos del propio Poder Legislativo. Pues bien, sobre estas tres realidades incontrovertibles hablaremos, con cierto detalle y con sus antecedentes, en las páginas siguientes.

México, desde el 22 de octubre de 1814, cuenta con antecedentes de beneficiarse con una Constitución Política que lo rige y establece que todos los habitantes del país serán iguales ante la ley, con los mismos derechos y obligaciones. El Congreso mexicano, reunido en la ciudad de Apatzingán, promulgó la primera Constitución de México, titulada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Se basaba en los principios de la Constitución de Cádiz, aunque un tanto modificados; pues a diferencia de la española, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno y no sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el

---

2 Cfr: Daniel Cosío Villegas. El Sistema Político Mexicano. Las posibilidades de cambio. México. Editorial Joaquín Mortiz. 1976. 116 p.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

derecho del pueblo<sup>3</sup> a cambiar al gobierno según su voluntad, sin menosprecio por su condición de oriundo de unos de los estados o territorios que conformaban el país.

Actualmente la Constitución que reforma la Constitución de 1857, o sea, la llamada Constitución de 1917<sup>4</sup> fue muy avanzada para su época, ya que sin separarse de los principios básicos de la Constitución de 1857, fue elaborada por hombres que sentían como propia la angustiada vida de un pueblo que había luchado por alcanzar un existir más digno y más justo para todos los estados y mexicanos que conformaban el pacto federal. De acuerdo a la Constitución "es voluntad del pueblo mexicano, constituirse

en una República representativa, democrática, federal"<sup>5</sup>. Además: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión"<sup>6</sup>; y "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", por lo que "No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación"<sup>7</sup>.

El Constituyente de 1917, representando a todos los mexicanos, estableció en nuestra Carta Magna los preceptos necesarios para crear un México mejor. Con justicia y efectividad interpretaron la voluntad popular otorgando a la Nación, la Ley Suprema para todos los mexicanos sin distinción alguna; excepto, el otorgar al propio diputado federal y senador de la república, los elementos suficientes para que estos pudieran desarrollarse de manera profesional y autónoma en el ámbito de sus obligaciones y facultades. México ha conocido la diversidad y la pluralidad en momentos diferentes de su historia nacional. Sin embargo la

---

3 "Lo malo es que la palabra pueblo tiene en los idiomas occidentales tres connotaciones que la ignorancia y muchas veces el simple descuido confunden: la de masa social en conjunto, la de suma de individuos capaces de ejercitar los derechos políticos, y la de bajo pueblo, por contraposición a la parte culta y acomodada de la sociedad. De esta confusión han nacido todas las teorías falsas y todas las vociferaciones perversas de que se alimenta la demagogia." Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura.

4 El nombre correcto y real de la Carta Magna que nos rige en nuestros días, es el de "Constitución que reforma la Constitución de 1957". V. Decreto promulgado el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación.

---

5 V. Artículo 40 Constitucional

6 V. Artículo 41 Constitucional

7 V. Artículo 49 Constitucional

pluralidad política es un bien escaso y es una experiencia extraña para la cultura nacional contemporánea.<sup>8</sup>

Nuestra Carta Magna establece el mecanismo por el que, el pueblo de México deposita en un Congreso General el Poder Legislativo. En este procedimiento la ciudadanía otorga a 628 legisladores<sup>9</sup> la facultad de realizar actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias, de dirección política, por destacar algunas. El Congreso tiene como función, promulgar leyes que logren cumplir con los fines fundamentales de todos los estados que componen la República. El pueblo, soberano absoluto, a través del voto directo, deposita en ambas Cámaras, toda su confianza en cada uno de sus integrantes, para la promulgación de leyes en beneficio de todos los mexicanos por igual, sin menosprecio de su condición económica o de su afiliación política.

---

<sup>8</sup> Salvador del Río, *El Pluralismo en México. Evolución Histórica*. Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

<sup>9</sup> Artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema adoptado por nuestra Constitución y particularmente en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, permite que en las Cámaras de Diputados y Senadores, determinados cargos de importancia para la estructuración, diseño y ejecución del Poder Legislativo y de sus políticas, sean ocupados por personas a las que la ciudadanía deposita su confianza, personas que son postuladas por un determinado partido político y que contribuyen a fijar las líneas de acción inmediatas más importantes en diversos cargos de poder político, como lo es el de Congresista, o bien, proporcionan el marco legal para que las autoridades ejecutoras conduzcan su actividad en un orden previamente determinado, evitando, además, que se excedan en sus facultades, y con ello afecten a la ciudadanía. El parlamento es una pieza clave para definir el régimen político de un país. Las diferentes combinaciones de sus facultades formales e informales con los diferentes poderes del Estado dan como resultado calidades dife-



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

renciadas en los productos del proceso legislativo.<sup>10</sup>

El legislador, es garante de concretar las aspiraciones del individuo en una colectividad llamada sociedad, para la cual debe ejercer todas y cada una de las facultades que le han sido conferidas, en aras de una nueva realidad política con beneficios directos y efectivos para el mexicano y la Nación. Pero si los legisladores se reducen a obedecer los lineamientos de la cúpula de su partido en la Cámara; entonces, la causa que los llevó a representar intereses determinados, pierde actualización plena.

Como lo hemos asentado, existen varias limitaciones y obstáculos que enfrenta el diputado o el legislador durante su encargo constitucional. Pero además, la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue diseñada para que cuatro órganos al interior del Congreso tengan la potestad de coordinar,

analizar, ejecutar, o por qué no decirlo; controlar las actividades propias de cada una de las Cámaras.

La Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos y los Grupos Parlamentarios, orientan y ejercen su peso específico para la confección del quehacer parlamentario. El diputado o senador, como ente único, se encuentra en un total estado de indefensión, ya que el propio ordenamiento jurídico que organiza el funcionamiento del Congreso, no le otorga mención ni facultad alguna en los 135 artículos que la componen. Abundando en lo anterior, cabe mencionar que las palabras “el diputado” o “el senador”, no se mencionan ni una sola vez en dicho ordenamiento jurídico, luego entonces, no se le otorga al legislador de manera individual, condición favorable para desarrollar su trabajo sin que este sea “certificado” por los órganos de control mencionados anteriormente.

---

<sup>10</sup> Mauricio Rossell, Congreso y Gobernabilidad en México. Cámara de Diputados y Ed. Porrúa.

La Constitución y la Ley Orgánica deben consolidar la inexorable evolu-

ción de las Cámaras, así como de sus mecanismos, pero también, por el otro, a tratar de que los ya existentes, sean lo más equitativo y proporcionales posibles, para que, en condiciones mejores que las actuales, los diputados y senadores puedan desarrollar su actividad política, tanto en la forma de Grupo Parlamentario, como el representante de una porción de la sociedad.

Es interesante destacar cómo los grupos parlamentarios<sup>11</sup> no cuentan con un reglamento interno de funcionamiento (y por supuesto de conocimiento público). De esta forma la actuación de los diputados se guía más por las prácticas no escritas que por la existencia de una regulación conocida.<sup>12</sup>

El ideal democrático puede resumirse en el imperio de la ley. El autorita-

<sup>11</sup> Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se rigen primero por el juramento a la Constitución, así como por las leyes que derivan de esta, y por los Estatuto y Principios doctrinarios del Partido Verde Ecologista de México.

<sup>12</sup> Germán Pérez, Rafael Loyola Pérez y Antonia Martínez, La Cámara de Diputados en México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Cámara de Diputados y Ed. Porrúa.

rismo se caracteriza precisamente por la falta de un orden que, garantice que los derechos de la gente prevalezcan por encima de los intereses de los poderosos. Garantizar que las relaciones de poder se mantengan dentro de la esfera de su competencia, ya que si estos van más allá de sus facultades afecta los derechos de los gobernados y, por ende, vulnera el estado de derecho.

Para que la participación de todos los legisladores que intervienen en el proceso legislativo sea igualitario, resulta necesario que éstos cuenten con el recurso jurídico suficiente, que les permita desarrollar las actividades esenciales a sus finalidades, y poder así cumplir con los compromisos que el partido político y el candidato, como tal, asume.

La dinámica en el equilibrio de Poderes<sup>13</sup>, exige que las instituciones públicas vayan perfeccionando su marco

<sup>13</sup> Entendemos por equilibrio: la decisión de los poderes libres y soberanos de conjuntar sus esfuerzos para construir un país regido por reglas básicas de convivencia y colaboración (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos). En un sistema de pesos y contrapesos en el que cada parte hace su aporte al todo, y viceversa.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

de actuación, el medio en el que se desarrollan, así como los instrumentos necesarios para ese fin, sólo en la medida en que se descubre la necesidad de implementar soluciones a los nuevos requerimientos.

Asimismo, el derecho de iniciar leyes corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores y las Legislaturas de los estados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga esa facultad a los representantes populares y a las legislaturas de los estados para que se vean reflejados en la actividad legislativa los intereses de los votantes, siendo esta labor uno de los pilares en donde descansa el sistema democrático nacional.

Es importante que se respete plenamente la facultad de iniciar leyes, resulta vergonzoso que en la práctica parlamentaria se dé repetidamente el caso de iniciativas de ley que fueron adecuadamente preparadas, con sólidos estudios y argumentos legales, llevados a cabo en muchas ocasiones con recursos proporcionados por el propio Congreso de la Unión, y que sin embargo,

por las más diversas razones, las Comisiones Parlamentarias no realizan los trabajos para su dictaminación.

Se ha visto que la figura de la excitativa no ha sido suficiente para resolver el problema del rezago del trabajo en las comisiones. El trabajo de las comisiones debe ser como el de la administración de justicia,<sup>14</sup> pronto, completo e imparcial y para las que se establezcan los medios necesarios para que se garantice su independencia.

En otro orden de ideas, uno de los problemas centrales de todo sistema constitucional reside en los órganos adecuados para control del poder. Por siglos, dicho tema ha ocupado la atención de filósofos, juristas y políticos. Se trata de una cuestión de análisis indispensable en cualquier sistema democrático; incluso ahí donde los controles funcionan satisfactoriamente requiere de ajustes periódicos.

Vincular las nociones de control y Constitución supone concebir a ésta,

---

<sup>14</sup> V. Artículo 17 Constitucional

no sólo como un conjunto de normas jurídicas de máxima jerarquía que regulan la organización del Estado y las relaciones básicas de éste con los ciudadanos, sino también, como el orden en el que el poder se legitima, y cuya función política es poner límites jurídicos a su ejercicio. De esta manera, las limitaciones que se fijen, deberán precisarse en normas, y los controles derivados de las mismas los realizarán órganos determinados. A estos últimos les corresponderá actualizar dichos límites, aunque para ello resulte necesario precisar los mecanismos para que lo lleven a cabo.

El Congreso, concebido como la encarnación de la soberanía nacional, encarnamiento de la voz popular y sustento del sistema democrático, ocupa un espacio central en el sistema político constitucional, sistema que lo individualiza como el único órgano representativo de la voluntad nacional, y que como tal, a él se le deposita la facultad supervisora de la política gubernamental, tal y como hasta ahora lo ha venido haciendo uno de sus órganos en es-

ta Cámara de Diputados, me refiero a la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación. Pero la fiscalización de la política gubernamental, alcanza otras esferas, sin limitarse específicamente a las de carácter económico. Es así, como requiere de la creación de órganos que se encarguen de vigilar el cumplimiento de las políticas que el gobierno adopta en otros campos, igual o incluso más importantes que el económico, en asuntos cuya resolución o abordamiento requerirán de ser aclarados para que a la Nación no se le prive del derecho de conocer realmente los acontecimientos sociales y políticos que suceden, ni se le oculte la verdad del adecuado o inadecuado funcionamiento de las políticas públicas.

La inspección y vigilancia, en este sentido, debe ser considerada como una práctica sana para evaluar los alcances obtenidos; de no hacerlo podríamos perder de vista lo que se ha hecho e incluso incurrir en retrocesos graves, en detrimento de las condiciones sociales de los ciudadanos de nuestro país.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

La veracidad y transparencia en el manejo de las políticas públicas, independientemente de quién sea el que las encabece y orqueste, justifican la adecuada regulación de los trabajos y atribuciones de los diputados y senadores.

Si no establecemos nuevos compromisos, sobre todo en lo político, obtendríamos un México caduco, rebasado en la transición que la ciudadanía ha puesto en marcha; si consentimos que el Poder Ejecutivo Federal no sea auscultado por el poder del pueblo, el Congreso de la Unión sería nuevamente, un simple espectador de las acciones presidenciales.

Por otro lado, resulta criticable los débiles instrumentos que establecen las normas secundarias sobre petición de información, y de documentos a cualquier órgano o funcionario del poder público, se hace necesario que el Poder Legislativo en nuestro país tenga el derecho de solicitar información a cualquier autoridad sobre datos que le interesen.

Se trata de peticiones de las Cámaras o de sus comisiones que solicitan información, ya sea documental, o a través de la comparecencia de algún servidor público. Todo ello para después conducir una comisión de investigación o para adoptar un punto de acuerdo, tener elementos para perfeccionar cualquiera de los controles con efectos materiales o auxiliar en la labor legislativa.

La propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso de la Cámara de Diputados, limita la solicitud de información a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, únicamente a los presidentes de las comisiones ordinarias<sup>15</sup>, recayendo esta trascendental facultad en solo 40 personas, excluyendo de manera desatinada al propio presidente de la Cámara y a los 459 diputados restantes.

Estas penosas situaciones derivan en una debilidad crónica del Poder Legis-

---

<sup>15</sup> V. Artículo 45, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

lativo, por igual a los que lo integran y que les impide ejercer sus funciones constitucionales. Por la realidad actual de pluralismo político, esta situación no puede ya subsistir.

El acotar el poder justipreciado de los legisladores al subordinarlos a las decisiones de unos cuantos, vulnera el principio de la división y equilibrio de poderes, que establece el sistema de pesos y contrapesos, el cual es garantía de estabilidad democrática y resguardo contra los excesos del poder unipersonal.

Para eso se requiere fortalecer al diputado o senador, más que el propio Poder Legislativo. Precisar y ampliar sus facultades, profesionalizar a los mismos, evitar el fortalecimiento de oligarquías partidarias, para que estos puedan tener un control real sobre la agenda del gobierno. Pues pensar en un Ejecutivo acotado, sin que el Legislativo se haya fortalecido y en cada uno de sus miembros para asumir responsablemente las tareas que antes no ejercía, traería como consecuencias el descrédito de la democracia.

En este sentido, el cambio político en nuestro país es cada vez más evidente, y parte, sobre todo, del reconocimiento de que la pluralidad de la sociedad ha alcanzado un grado relativamente alto de modernización, mismo que se ve reflejado en el desarrollo productivo, en la diferenciación cultural, en la consolidación de la vida urbana frente a la rural, de profundas influencias y relaciones con el mundo, así como de una gran complejidad organizacional.

Uno de los mayores avances que la sociedad civil ha logrado por medio de su voto, es que el Poder del Estado donde se concentra su representación en la toma de decisiones, el Congreso de la Unión, se pluralice. La dinámica de los poderes estatales, federales y municipales y las relaciones que desarrollan entre sí, ya no es igual.

El sistema político de representación en el Congreso, sistema de elección mixta de los candidatos, puede verse mejorado con un nuevo sistema donde se reflejen auténticamente la ten-



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

dencia de la decisión de los electores y donde den cauce cierto a las aspiraciones que en última instancia reflejan la pluralidad en la que ahora se sumerge la sociedad mexicana.

El sistema político mixto hasta ahora vigente, respondió a la necesidad de incorporar a los grupos minoritarios a la arena de participación política, así, tuvieron cabida diversas tendencias en el cambio y transición democráticas; pero esto, el día de hoy ya no es suficiente. Si queremos conservar esa misma tendencia para que las diversas fuerzas y grupos políticos tengan cabida en la participación electoral y decisoria del destino de nuestro país, entonces debemos de proporcionarles los medios a la sociedad civil para que radique en ésta la responsabilidad de designar a sus representantes, tal y como nuestra Carta Magna lo establece.

50

Pensar en la incorporación de un sistema de representación proporcional total en la Cámara de Diputados, obedece a esa inquietud de la sociedad.

El sistema actual, sirvió para que en un principio incorporara las fuerzas políticas de incipiente formación que recibían apoyo de la sociedad. Ahora, las circunstancias han cambiado, y para no propiciar sobre y sub representaciones en el Congreso por parte de algún partido político, la mejor alternativa que contemplamos y que compartimos con la sociedad para lograr la incorporación de los grupos que ésta apoya y acepta, es la de la representación proporcional total en la Cámara de Diputados. Esta traería importantes beneficios para la consolidación de los partidos políticos que empiezan a surgir, pero sobre todo, para procurar que los partidos ya consolidados, integren nuevos elementos de participación que contribuyan a fomentar la colaboración entre las diversas fuerzas políticas.

La conversión de la Cámara de Diputados a un sistema de representación proporcional, responde a la necesidad de reflejar en el Congreso, sobre todo en la Cámara que representa la voluntad de la Nación, la participación de los electores de manera

auténtica y certera luego de emitir su voto; de esta forma, el porcentaje que de la votación nacional emitida hayan obtenido los partidos políticos, se vería reflejado en la conformación de la Cámara de Diputados al ser integrada por un número de diputados correlativo al mencionado porcentaje.

La importancia de estas consideraciones de carácter meramente personal y siempre buscando una nueva realidad del Congreso, que lo haga eficiente y actualizado a las necesidades propias que le impone y manda el México presente, son más que nada, una forma de cómo se vislumbra los actos propios del Legislativo y su devenir.

### **Corolario**

Por último, los legisladores federales del Partido Verde Ecologista de México particularmente en la Cámara de Diputados manifestamos que hemos propuesto cambios sustanciales a la legislación vigente, con lo que, pretendemos mostrar a nuestros represen-

tados que su decisión fue la correcta, que la pluralidad y la presencia de jóvenes representantes está orientada a lograr la satisfacción de sus más elementales necesidades y que al respecto, dentro de las facultades de las que estamos investidos, hemos hecho lo correcto, siempre buscando la gobernabilidad<sup>16</sup> del país.

Hemos recuperado la dignidad de la actividad política; hemos logrado que la transparencia y la difusión de las actividades parlamentarias hagan público nuestro trabajo, y que sea el pueblo de México el que juzgue si valió o no la pena haber votado por la integración de un órgano de representación política plural donde las más diversas ideas complementan los conceptos de los demás.

Le dimos a nuestro Honorable Congreso la oportunidad de que se conduzca dentro de los lineamientos del orden jurídico justo y eficaz donde

<sup>16</sup> Entendemos como gobernabilidad: A la capacidad de una comunidad política para desarrollar entre los sistemas económico, político y cultural, que permitan a su vez conducir con relativa armonía los asuntos públicos.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

los mexicanos sean los únicos beneficiarios de lo obtenido con los esfuerzos de todos los que participamos en ésta LVIII Legislatura. En ese sentido, hemos comprobado los beneficios de la sana alternancia en el poder políti-

co parlamentario, donde las similitudes son más profundas que las diferencias, y ante todo, que lo que nos une es un solo propósito: trabajar por México.

—

# LA VISION DEL PARTIDO DEL TRABAJO ANTE LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

**\*Diputado Alberto Anaya Gutiérrez**

## Presentación

En las siguientes páginas se hace un esbozo de las principales transformaciones que ha sufrido la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y social. Asimismo, se destaca la importancia que juegan los partidos en crecimiento, como el PT, en la competencia electoral y en el Congreso de la Unión para posteriormente subrayar la nueva realidad del Parlamento Mexicano y las contribuciones de nuestro Grupo Parlamentario.

## **I. Las grandes transformaciones del México moderno.**

Como se sabe, nuestra nación se encuentra inmersa en un profundo proceso de transformación económica, como parte de los grandes desafíos que le impuso la crisis estructural que padeció por décadas, y que hasta

nuestros días no ha sido resuelta totalmente. Asimismo, el gran cambio mundial en curso, determinó en parte la exigencia de una mayor integración de México al mercado mundial que se materializó con la puesta en vigor del TLC desde enero de 1994 y el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea de manera más reciente y posiblemente en un futuro no muy lejano, en lo que se concibe como el acuerdo comercial más importante del presente siglo, la puesta en marcha del ALCA, que unirá a América Latina y el Caribe con los Estados Unidos y Canadá.

La enorme reforma económica que emprendió México desde el régimen de Miguel de la Madrid y que se profundizó durante los gobiernos de Salinas y Zedillo no tiene parangón en la historia reciente del país. Sin embargo, ese cambio sólo se produjo en el campo de la economía, dando mayor importancia decisiva a la em-

---

\*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo



presa privada como eje de la acumulación de capital y reduciendo notablemente la participación del Estado en la economía, en aras de una supuesta racionalidad del gasto público y de abandono de la política social amplia, que se había aplicado durante la vigencia del Estado del bienestar. El resultado final que produjo la crisis y la consecuente superación de la misma a partir de la aplicación de políticas neoliberales fue el empobrecimiento creciente del pueblo mexicano, con más de 70 por ciento de su población en pobreza y entre ésta, más de 26 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema, evidenciado con ello, el rotundo fracaso de las políticas señaladas, tal como lo han reconocido sus propios promotores.

La gran ausencia en el cambio que requería nuestra nación se produjo en el ámbito de la consolidación de la democracia, que tenía como eje determinante la transformación integral del Estado mexicano, al haberse negado el PRI a emprender las reformas que demandaba la nación, lo cual produjo

una modernización del país a medias, pues al no corresponderse en el mismo nivel el cambio económico con la transformación del Estado, se generaron graves obstáculos que amenazan hasta nuestros días el rumbo que tomará nuestro país en los próximos años.

La reforma integral del Estado mexicano constituye hoy por hoy el debate más importante para culminar la transición a la democracia que inició nuestra nación desde hace varios años. En este proceso, los nuevos partidos políticos y en particular, los partidos en crecimiento juegan y jugarán un destacado papel que es necesario evaluar, conforme pasaremos a plantear.

## **II. El papel de los partidos en desarrollo y en general de los nuevos partidos políticos en el marco de la transición política de México.**

Para entender el papel que están jugando los partidos en desarrollo, o en crecimiento como también suele llamárseles, es necesario entender

la dimensión de la reforma del Estado que demanda el país.

La Reforma del Estado constituye el aspecto central del proceso más general que tiene que ver con la transición política que la sociedad mexicana está viviendo actualmente y que ha sido el resultado por un lado, del impacto que produjeron en México las grandes transformaciones mundiales que se operaron en las dos últimas décadas asociadas a la globalización y por otra, a los cambios internos que se han operado en nuestro país, ligados a una tendencia más general que está conectada a los cambios en los ámbitos del desarrollo urbano, la educación, la información, la cultura y del surgimiento de nuevos actores sociales, así como de las cuestiones por las que más demandaba la sociedad mexicana ligadas a la mayor exigencia por una mayor democracia representativa y real, que empezó a vislumbrarse desde el estallido del movimiento estudiantil en 1968 y continuó su ascenso con el arribo al poder de gobiernos de oposición en algunos municipios del país desde mediados de los años ochenta del siglo XX, cu-

ya coronación pudimos observar con la caída del régimen priísta en el año 2000.

En esas circunstancias, la transición política de nuestra nación exige una verdadera reforma del Estado que incorpore elementos fundamentales como son la división y la autonomía real de los poderes de la Federación, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, el acotamiento constitucional del Poder Ejecutivo, la reforma constitucional para la autonomía efectiva de los pueblos y comunidades indígenas, la reforma integral hacendaria, la configuración de una política económica y social de Estado para la definición del nuevo proyecto nacional que exige la sociedad mexicana.

Para llevar a cabo esta reforma del Estado en nuestra nación es importante destacar que se necesita definir una agenda que incorpore los elementos ya señalados, que por cierto, la Comisión de Reforma del Estado de la Cámara de Diputados ya estableció, sin embargo, el problema del procedimiento, que implica establecer los



## LA VISION DEL PARTIDO DEL TRABAJO ANTE LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

mecanismos de participación del conjunto de las fuerzas políticas en la discusión de esa agenda, así como del conjunto de la sociedad no ha sido definido, por lo tanto, pensamos que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo deben asumir su responsabilidad de actuar como instancias para conciliar los intereses en pugna. Al mismo tiempo, se deben establecer los tiempos prudentes para la discusión de la agenda política de esta reforma del Estado mexicano, porque no se trata de un asunto menor, en esa medida, las fuerzas políticas y los mexicanos estarán llevando a término uno de los aspectos centrales de la transición política de nuestro país.

El Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, que signaron las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, con el Ejecutivo Federal, constituye una agenda política de los grandes problemas nacionales que deben ser traducidos como parte de la agenda del Congreso de la Unión y es un paso importante para lograr la consolidación de la democracia en nuestra nación; sin embargo, es im-

portante tener claro que se trata sólo de una agenda nacional, que deben ser definidos los mecanismos para que esa agenda pueda ser desarrollada y asumida por el conjunto de las fuerzas políticas y sociales de México.

En síntesis, desde el punto de vista del Partido del Trabajo, si en verdad queremos hacer un cambio de fondo en las prácticas democráticas de esta nación, debemos empezar por modificar la relación entre el Estado y la ciudadanía, transformándolo en un ente propositivo, dinámico e incluyente, para que en el futuro nuestra nación camine por los senderos de la democracia y la prosperidad.

En esta tarea, los partidos que quieran contribuir a impulsar la democratización y la transparencia de la función pública, deben asumir un papel crítico frente al actual grupo gobernante, al tiempo que deben impulsar iniciativas que permitan al pueblo mexicano tener una mayor participación en las decisiones fundamentales que definen el rumbo del país.

### III. Participación del Partido del Trabajo en la consolidación de la democracia en México.

El partido del Trabajo participa actualmente en todos los procesos electorales que se desarrollan a lo largo y ancho del territorio nacional. De manera sintética, podemos enunciar cuáles son los principales propósitos que impulsamos en ese terreno y en general, en nuestra acción política.

El programa económico compatible con un proyecto de clara orientación social-popular y democrático, que sostiene el PT, se condensa en los siguientes puntos:

- Renegociación de la deuda externa e interna, a fin de liberar recursos para ampliar de manera urgente el gasto público con fines sociales (superación real de la pobreza, educación, salud, vivienda y servicios básicos)
- Política fiscal con equidad social, a efecto de sostener un incremento más duradero del gasto público con ingresos tributarios que provengan de los

preceptores de ingresos de capital, logrando de paso una distribución más equitativa de las cargas tributarias.

- Aplicación de un impuesto específico y regulación sobre los flujos de capital financiero especulativo, de manera que México logre gobernar su proceso de integración a la economía global y se libere de la tiranía de los capitales de corto plazo.

- Estatización del Banco de México, de manera que recuperemos una política monetaria activa que apoye la recuperación responsable del gasto público, eje de la ampliación de la capacidad social de acumulación.

- Saneamiento de las empresas estatales y no su privatización, para recomponer las bases del intervencionismo estatal orientado al aprendizaje tecnológico y de allí a la constitución del núcleo tecnológico endógeno.

- Política de Estado para la recuperación del salario real, que sirva de guía de detonar una recuperación generalizada del nivel de vida de las clases



## LA VISION DEL PARTIDO DEL TRABAJO ANTE LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

mayoritarias. En este caso se hará hincapié en la complementación entre educación, capacitación, productividad y salario.

- Uso de ingresos petroleros para modernizar a PEMEX y para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas familiares, de suerte que logremos crear un circuito capaz de transferir los efectos positivos del incremento de la renta petrolera a la economía popular y de pequeña empresa industrial y agropecuaria.

- Instrumentación de paquetes de política industrial para la generación nacional de empleos mediante respaldo suficiente (fondos gubernamentales y acceso a crédito preferencial) a las micro, pequeñas y medianas empresas y a las empresas familiares.

- Adopción de una política de Estado para el desarrollo integral del campo que permita superar la principal fractura socio-productiva que padece el país.

- Como parte destacada del punto anterior, políticas que brinden los

apoyos suficientes a ejidos, cooperativas y comunidades agropecuarias.

- Revisión de los tratados internacionales de libre comercio para favorecer al pueblo de México y no a las oligarquías mundiales dominantes.

Con relación a los aspectos políticos debemos tener en cuenta que la derrota del PRI el pasado 2 de julio no representa el fin del régimen erigido a lo largo de siete décadas. Un sistema político no se desmonta fácilmente, y tampoco lo suplanta uno nuevo en forma repentina. En ambos casos se trata de procesos de larga maduración que en ciertas etapas, efectivamente, se precipitan en períodos breves.

El aspecto político de mayor relevancia del 2 de julio fue la muestra evidente de que el país cuenta con una nueva ciudadanía. Al votar por el cambio la mayoría de los electores no enajenó su voluntad, no hipotecó su preferencia electoral a los caprichos y desplantes caudillescos de un personaje o alianza partidista.

Lo que debe apreciarse cuidadosamente es la emergencia desembozada de una ciudadanía que puso en claro que estaba preparada para la alternancia en el poder y lo más importante, que está lista para la alternancia de la alternancia si los ganadores del momento no cumplen sus ofertas de campaña, aunque sea en las cuestiones básicas.

En los años recientes hemos visto surgir por todo el país una ciudadanía que ha venido luchando intensamente por la satisfacción de sus reivindicaciones y demandas, y lo hará de manera más amplia y vigorosa de ahora en adelante. México tiene hoy una ciudadanía que reclama y hará valer la democracia social en todos los órdenes de la vida nacional. Una ciudadanía que, al mismo tiempo, quiere y espera que esa democracia se traduzca en bienestar material.

Dicho en forma simple y llana, la gente se soltó de la opresión política y ahora va a expresar sus preocupaciones y reclamos al nivel y en los diferentes ámbitos en que se encuentre.

El pueblo mexicano está pasando a ser protagonista central de la vida política y social en sentido amplio.

Lo cierto es que la coyuntura política que se ha abierto estará caracterizada por altibajos, por la combinación de tendencias más o menos claras con cambios imprevistos. El conjunto de la sociedad mexicana y, desde luego, todos los sectores políticos habremos de pasar por transformaciones muy importantes en función de diversos factores, entre los que destacan las estrategias que cada uno adopte y, también, los dictados de la coyuntura.

Hoy tenemos una correlación de fuerzas diferente y se está configurando un nuevo mapa político derivados de tendencias sociales y políticas vigorosas (incluyendo el efecto significativo de los medios de difusión), pero de ningún modo se puede afirmar que sean irreversibles ni que deban ir en una sola dirección.

Cualquier partido político que aspire a contribuir al desarrollo integral de la sociedad mexicana, debe partir del



reconocimiento de que estamos ante una sociedad que es plural y diversa, que está a favor de la democracia participativa e incluyente, de la división y el respeto de los poderes públicos y de un manejo transparente de los recursos de los contribuyentes. En este contexto se hace necesario el consenso de las diferentes fuerzas políticas al interior del Congreso de la Unión para convertir a este Congreso en un verdadero valladar de quienes aspiran a reproducir el autoritarismo y la exclusión, cuestión que pasamos a fundamentar en el siguiente apartado.

#### **IV. La nueva realidad del congreso mexicano y la exigencia de los acuerdos de consenso.**

Como se recordará, durante los años que el PRI estuvo en el poder, el Gobierno Federal y su partido actuaron en el mismo sentido. Es más, el PRI se convirtió en un partido de Estado que actuaba como una dependencia más del Ejecutivo Federal. En ese contexto, el Congreso de la Unión, en tanto estuvo dominado por ese Partido y

por el Presidente de la República, no mantuvieron prácticamente pugnas significativas ni diferencias sustanciales en cuanto al proyecto de país que querían ni en cuanto a las iniciativas que impulsaban. El propio Congreso pasó a ser una instancia legal más que dependía del Ejecutivo Federal, porque en los hechos no había una división real de poderes.

Durante todos esos años, las decisiones políticas en México estuvieron fuera de la esfera del Congreso de la Unión y aún del partido del Presidente, ya que la alta burocracia gubernamental con el Ejecutivo Federal a su cabeza gozaron de un grado de autonomía muy amplia.

Este estado de cosas sólo podría desaparecer cuando surgiera un gobierno dividido que sería el único capaz de acotar esta autonomía, despojando con ello al presidente de atribuciones que tomaba como dadas y lo obligaría a recurrir a estrategias que hasta ese momento eran prescindibles, tal como ocurrió en nuestra nación desde 1988 cuando la mayoría del PRI en la

Cámara de Diputados se redujo de forma significativa, porque en ese entonces solo tuvo 260 diputados con lo cual quedaba por debajo de los necesarios para poder llevar a cabo reformas constitucionales, pues el artículo 135 establece, “La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

En estas circunstancias, al menos en la Cámara de Diputados, el PRI ya no tenía la mayoría calificada requerida para llevar adelante cualquier reforma constitucional por sí solo. Por lo tanto, el Gobierno Federal y su partido, tenían que negociar con la oposición en la Cámara de Diputa-

dos cualquier iniciativa de reforma constitucional.

El peso de la oposición política también se tradujo en cambios a las leyes electorales del país. Fue así como en 1993 se buscó reducir las diferencias de composición de los partidos en la representación del Senado de la República. Con esa reforma, el número de senadores por estado pasó de dos a cuatro, aumentando el número de senadores de 64 a 128 integrantes. Asimismo, se introdujo una nueva regla para elegir a los senadores, uno de los cuatro escaños elegidos en cada estado sería asignado al partido que ganara el segundo lugar, que también se le denomina primera minoría. Los otros tres lugares serían asignados para el partido que obtuviera la mayoría de los votos.

Esta regla fue modificada nuevamente en 1996 donde se estableció que el número de senadores por estado sería sólo de tres, repartidos de la siguiente forma: dos para el partido que ganara la mayoría de votos y uno para el que obtuviera el segundo lu-



## LA VISION DEL PARTIDO DEL TRABAJO ANTE LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

gar. También se estableció un grupo de 32 senadores que serían asignados a los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votos que obtuviera en todo el país. El resultado inmediato de estas reformas redundó en beneficio de una mayor presencia de senadores de oposición en el senado de nuestro país, pues entre 1994 y 1997, el número de éstos pasó de 3, que representaban el 4.5 por ciento del total de esa Cámara a 51 senadores, cuyo porcentaje había aumentado para llegar a ser el 39.8 por ciento.

En la actualidad el trabajo parlamentario ha cobrado una importancia sin precedente en nuestro país. A raíz de las elecciones para renovar el Congreso en 1997 se rompió con la historia de sumisión de una de las Cámaras del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo. En ese año la H. Cámara de Diputados, contó con una mayoría opositora a los diputados del partido oficial, lo que de manera paulatina ha permitido que los consensos tengan que imponerse y la negociación entre las fuerzas políticas del

país sea el común denominador del trabajo parlamentario.

La tendencia hacia una representación más plural en el Congreso de la Unión permaneció e incluso se fortaleció en el proceso electoral que culminó el 2 de julio del 2000. Ahora, en ambas Cámaras ningún grupo parlamentario tiene mayoría absoluta. Esta situación cobra especial relevancia, sobre todo si consideramos que la agenda nacional tiene importantes asignaturas que no fueron cubiertas por el régimen político que culminó el 30 de noviembre de 2000.

Sin embargo, es necesario tener claro cual es el contexto en el que se desarrolla el trabajo legislativo para precisar los alcances y los límites del trabajo que realiza el Congreso mexicano.

Como se sabe, la situación política actual de nuestra nación se caracteriza por la creciente pugna entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, teniendo como fondo las elecciones para renovar a la Cámara de Di-

putados en el 2003. Esa pugna, como se recordará, empezó desde el mismo día en que el Presidente Fox tomó posesión en diciembre de 2000.

La confrontación tomó mayores visos, cuando aprovechando su popularidad el titular del Ejecutivo Federal pretendió pasar una reforma fiscal que sin duda sólo beneficiaba a los más poderosos. Finalmente, la reforma fiscal aprobada por el Congreso de la Unión fue desconocida en parte por el Gobierno de Fox con la anulación de lo establecido en materia de impuestos especiales relacionados con la fructosa de azúcar de caña y los relativos a los artículos suntuarios, los que desconoció por la presión que ejerció el gobierno de los Estados Unidos, mediante un decreto que apareció en el Diario Oficial de la Federación el pasado 5 de marzo del año 2002. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anuló el pasado 12 de julio dicho Decreto foxista sobre la fructosa por considerar que el Congreso de la Unión tiene facultades para emitir leyes relativas a contribuciones y exenciones fiscales.

La reforma fiscal aprobada por el Congreso de la Unión se convirtió en la manzana de la discordia en la lucha mediática que emprendió Fox contra los legisladores a quienes empezó a responsabilizar de los problemas que vive el país y de su falta de responsabilidad por no permitir que el proyecto del Presidente caminara sin obstáculos. Sin embargo, es importante dejar claro que detrás de esa confrontación mediática se halla encubierta una lucha de mayor fondo que es necesario clarificar. Se trata en primer término de la nueva realidad que vive el país y que el Presidente y su grupo no han querido entender. Ellos continúan empeñados en creer que tienen la hegemonía política de nuestra nación, cuando en los hechos, el Congreso de la Unión se convirtió en un espacio de la arena política en el que ninguna fuerza política tiene mayoría absoluta.

Esto implica que el Congreso de la Unión representa un escenario político en el que las fuerzas tienen que lograr acuerdos de consenso, antes que de imposición por cualquiera de las



allí representadas. Este punto del problema es lo que a nuestro juicio no ha entendido Fox y su equipo que se esmeran en seguir creyendo que pueden gobernar sin tomar de manera seria al Congreso.

En segundo lugar, la lucha entre Fox y el Congreso de la Unión está evidenciando la falta de una nueva institucionalidad que garantice la autonomía de los poderes y sirva de soporte a la nueva realidad económica y política del país. Nos referimos a la urgencia de llevar a cabo una reforma integral del Estado mexicano.

Porque en el fondo, los cambios estructurales de la economía del país, no se han empatado con la urgencia de contar con nuevas instituciones políticas que respondan al combate frontal a la corrupción, el respeto y aplicación del estado de derecho para acabar con la impunidad y la ilegalidad, así como de una reforma fiscal que aliente la conformación de un Estado financieramente fuerte y con un carácter redistributivo que combata de forma frontal a la pobreza y cobre im-

puestos a los que más tienen y sea capaz de conducir el desarrollo económico nacional hacia niveles más competitivos en todos los ámbitos.

El hecho real es que el gobierno del presidente Fox y en particular él mismo han tenido una caída significativa en su rango de aceptación, si lo comparamos con la que tuvo al inicio de su gestión.

A ello, debemos agregar que persiste también la ausencia de un acuerdo político que le permita al gobierno operar sus programas; además de que tiene actualmente la presión de que enfrentará las elecciones intermedias del año próximo.

Hasta ahora, las únicas señales de la administración foxista de que está trabajando han sido en dos sentidos: impulsa reformas estratégicas de interés para los inversionistas extranjeros en energéticos, las relaciones laborales y en telecomunicaciones; y tratando de mejorar su gestión de gobierno ha tratado de atacar la corrupción, la inseguridad pública y el narcotráfico, la

pobreza el desempleo y el déficit de vivienda, entre otras. Sin embargo, después de casi dos años de gobierno no se han visto resultados claros, ni se tienen indicios de que éstos ocurran en breve.

Por su parte, los principales partidos políticos en México, una vez que han renovado sus dirigencias nacionales, buscan reposicionarse en el espectro político nacional con miras a las elecciones federales del 2003 para renovar a la Cámara de Diputados.

En este espacio político la paradoja que enfrentan los partidos abarca por igual a los grandes y a los pequeños. Por una parte, pareciera que la debilidad del gobierno fortalece a la oposición, sin embargo, el desencanto de la población se manifiesta no solamente frente al gobierno, sino también a las instituciones políticas.

En este contexto, el Partido del Trabajo está convencido que el momento político es propicio para impulsar una serie de propuestas a favor de las mayorías y que configuren un pacto na-

cional más equitativo y justo para todos los mexicanos.

El Poder Legislativo debe fortalecerse para resistir los embates del Presidente Fox. Y ello, solo será posible si sectores del PRI, PRD, el PT, el PVEM y no deberíamos descartar a ciertos legisladores Panistas, se constituyen en un marco de alianzas que permita que los proyectos fundamentales del foxismo no sean aprobados y a contrapelo promover los nuestros. Lo anterior implica un enorme esfuerzo de negociación y concertación al interior de las Cámaras pero también con las organizaciones sociales y los grupos empresariales que participen de nuestras propuestas. De manera paralela deberá seguirse contrarrestando la campaña de desprestigio en contra del Congreso de la Unión que es uno de los objetivos estratégicos de Fox y de algunos medios de comunicación.

Otra cuestión esencial es que para el 2003 la oposición se fortalezca y amplíe sus espacios en las elecciones intermedias. Para el PRI, por ejem-



plo, tener más escaños en la Cámara de Diputados es vital para sus aspiraciones para recuperar la presidencia de la República. Pero independientemente de los objetivos que cada instituto político persiga, limitar al máximo las posibilidades del PAN para mantener una fracción suficiente y bien acuerpada es un objetivo vital para la oposición. El Partido del Trabajo, en lo particular, dados los buenos resultados que ha obtenido en la mayoría de los recientes comicios en los que ha participado, será muy importante que

defina, si es el caso, su política de alianzas para el 2003.

Finalmente, es muy importante seguir con toda atención el curso de los acontecimientos mundiales y en particular los relativos a nuestra relación con los Estados Unidos. La situación mundial presenta un riesgo latente que puede desencadenar un conflicto internacional. En ese aspecto debemos seguir manteniendo nuestras posturas políticas históricas que como se ha visto son congruentes con lo que ha acontecido recientemente.

# III

*Visión de los Legisladores*



## VOTAR DESDE EL EXTRANJERO

\*Juan Manuel Carreras López

El derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero no es una demanda nueva. Existe desde el movimiento vasconcelista de finales de los años veinte del siglo pasado y lo incluía la reforma al artículo 125 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, que planteaba la idea de empadronar a los mexicanos que vivían fuera del territorio nacional.

En la actualidad este tema ha tenido un renovado impulso mundial motivado por tres razones centrales: los diversos factores del fenómeno de la globalización - tales como la integración económica, los cambios geopolíticos mundiales y las nuevas realidades de comunicación - marcan una tendencia general que apunta hacia una creciente migración internacional, acompañada de una aceptación cada vez mayor de la posibilidad de tener una nacionalidad múltiple;

en paralelo, se ha creado una corriente de opinión que considera que la ciudadanía y la nacionalidad no pueden sufrir una merma o inhibición por el hecho espacial de la residencia, por lo que quienes viven fuera de su país deben preservar sus derechos políticos como cualquier otro ciudadano; y, en este contexto, ha venido naciendo toda una tendencia legislativa (alrededor de 55 países) de ampliar los derechos políticos y de representación en naciones con fuertes flujos migratorios, dotando de los mismos a los nacionales residentes en el exterior.

México no escapa a esta tendencia mundial. En 1996, con el acuerdo del Presidente de la República y de todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, se modificaron la Constitución y la legislación electoral para abrir la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero; en 1998 entró en vigor la Ley de la no pérdida de la Nacionalidad.

\*Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



## VOTAR DESDE EL EXTRANJERO

dad Mexicana o de “doble nacionalidad” como fue popularmente conocida, permitiendo así a los mexicanos retener su nacionalidad aún en el caso de que adopten una nacionalidad distinta a la mexicana, derivada en muchos casos precisamente de una residencia en el extranjero; y el Instituto Federal de Electoral conformó una Comisión de Especialistas para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, la cual entregó su informe final en noviembre de 1998.

No obstante, a pesar de estos avances, el tema no se ha podido concretar en una posibilidad real. No ocurrió para las elecciones del año 2000 y ya no ocurrirá para las del 2003. Y la pregunta entonces es, si con base en todos los acuerdos de los partidos políticos sobre el tema, el mismo puede ser una realidad – aunque sea parcial – para las elecciones del 2006 y con qué características.

La respuesta la tendremos que encontrar en la búsqueda de acuerdos en torno a dos grandes apartados: los

procesos de registro de posibles electores y las modalidades y alcances del desarrollo mismo del proceso electoral. Veamos por qué.

Por lo que se refiere al primer tema, la cuestión que tiene que ser resuelta es cuántos mexicanos residentes en el extranjero van a inscribirse en el padrón electoral para ejercer su voto desde fuera del país.

De acuerdo con las estimaciones del estudio del IFE, el número de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional o en el extranjero al año 2000, era de poco más de 70 millones de personas. De ellas, poco más de 60 millones eran residentes en México, de los cuales cerca de 900 mil se estimaba que estarían fuera del país el día de las elecciones. Por otra parte, casi 10 millones serían los mexicanos radicados en el extranjero en edad de votar, de los cuales 9.8 millones serían residentes de los E.U.A. y sólo poco más de 100 mil personas radicarían en otros países.

De esta manera, para conocer el uni-

verso potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero, se tendría que llevar a cabo la invitación al proceso de registro a los casi 10 millones de mexicanos radicados fuera del país y a éstos sumarle casi un millón más de mexicanos que pueden estar en el extranjero el día de la elección.

Sin embargo, este universo total calculado en aproximadamente 11 millones de mexicanos, estaría lejos de ser un dato cierto o probable. Al mismo habría que descontarle todas aquellas personas que no obtuvieran su credencial para votar con fotografía, estimación que resulta muy difícil de predecir ya que intervienen en ella múltiples factores, tales como el de definir si el registro de votantes y la emisión de la credencial de elector se efectúa únicamente en territorio nacional o también en el extranjero; considerar las dificultades de acudir a realizar un trámite administrativo que incluye el acreditar con documentos una residencia en el extranjero y, en su caso, la correspondiente calidad migratoria motivo de dicha residencia; así como

estimar la voluntad y el deseo de las personas para trasladarse una determinada distancia para solicitar la credencial y después para regresar a obtenerla, particularmente en el caso de personas que lleven muchos años fuera del país y de mexicanos que nunca han vivido en el territorio nacional.

Una vez que se resuelva el tema de tener un primer universo de posibles electores radicados en el extranjero, se puede pasar al segundo apartado, que es el de la organización y desarrollo del proceso para la emisión del voto, el cual presenta también múltiples dudas e interrogantes.

En estricto orden del desarrollo del proceso electoral, las primeras preguntas tendrían que ver con los requisitos para llevar a cabo campañas de proselitismo en el extranjero, que van desde cuestiones relacionadas a permisos de los gobiernos extranjeros para realizar dicha actividad, la celebración de actos de campaña en espacios públicos y la seguridad de los candidatos, hasta aspectos relacionados con el financiamiento de esos actos



## VOTAR DESDE EL EXTRANJERO

proselitistas y su correspondiente verificación y control.

En lo referente a la organización de la jornada electoral, habría que definir la modalidad de votación: emisión del sufragio en casilla ordinaria; votación en casilla especial; o el voto a distancia, sea por correo o por medio electrónico, en su caso. Este tema no es menor. Su definición – que tiene que ver con la aplicación estricta de criterios de racionalidad económica, logística y de facilidades y garantías de seguridad para la emisión del voto – sería una determinante central de la votación efectiva del extranjero que se obtendría en una jornada electoral, el cual es el dato que en última instancia justificaría o no todos los esfuerzos económicos y administrativos relacionados con este tema.

Por último, se deberá analizar el tema de hacer viable y funcional la penalización de los delitos electorales cometidos en el extranjero durante las campañas o en la jornada electoral por personas que no residen en el país. Es decir, ¿cómo sancionar fal-

tas que se cometan fuera de nuestro territorio?

De esta manera, inclusive dando por supuesto que todos los partidos políticos representados en el Congreso y el propio Ejecutivo Federal mantengan una voluntad clara y cierta para avanzar en este tema, parece claro que los avances en el mismo necesariamente van a ir de menos a más y se nutrirán de la experiencia que arrojen los primeros pasos que se den en esta materia. Y esto es cierto hasta en el esquema más sencillo - votar sólo al Presidente de la República cada seis años -, sin incluir temas más complejos como el de votar para elecciones del Congreso o para la renovación de poderes locales, y el de la representación política en el poder legislativo de residentes en el extranjero.

Y sin embargo, este es un tema sobre el cual no podemos dejar de mirar hacia delante. Es una agenda pendiente de nuestra democracia electoral a la cual debemos concurrir permitiendo que el tiempo y la expe-

riencia definan sus propios alcances y no sea, por el contrario, una causa posibilidades, para que el mismo re- que arroje sombras en los procesos presente efectivamente un avance y electorales.



# CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DICTAMEN DEL TÍTULO II DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**\*Diputado Augusto Gómez Villanueva**

Cuando en 1997 por primera vez ningún partido político tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al iniciarse la LVII Legislatura, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior resultaron insuficientes para normar esa realidad. Como consecuencia, y ante el colapso de la organización interna, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política asumió el gobierno de la Cámara al no poder integrarse la Gran Comisión que cumplía esas funciones. Para enfrentar las nuevas circunstancias internas, esa Legislatura revisó íntegramente la Ley Orgánica aprobando una nueva el 31 de Agosto de 1999, que entró en vigor el 3 de Septiembre siguiente.

74

Las prácticas de la LVII Legislatura, y las propias de la actual LVIII Legislatura, acumularon experiencias que, aho-

ra al producirse cambios profundos en las relaciones entre el Poder Legislativo y los otros Poderes, y en especial con el Ejecutivo, ocasionan nuevas insuficiencias que han hecho evidente que el Congreso, pero en especial la Cámara de Diputados, debe asumir a cabalidad sus funciones constitucionales y legales, reformando para ello el proceso interno de toma de decisiones y remodelando los órganos que para funcionar la constituyen.

Los conocimientos acumulados por los legisladores y los que arroja la práctica de los órganos de la Cámara, se tradujeron en iniciativas que muestran este propósito. Las iniciativas comenzaron durante el año 2001, se intensificaron este año y han seguido fluyendo durante este período de sesiones.

Por su naturaleza, las iniciativas se turnaron a la Comisión de Reglamentos

---

\*Presidente de la Comisión de Reglamentos y Práctica Parlamentarias

y Prácticas Parlamentarias que las procesó con cuidado. Es de notar su elevado número. No es usual que una Comisión reciba más de medio centenar de iniciativas de diversa complejidad, que van desde la reforma constitucional, sobre todo en materia del informe anual del Ejecutivo, hasta las que proponen cambios de nombre en alguna comisión.

Provenientes de todos los partidos representados en la Cámara, las iniciativas resultan concurrentes porque plantean, en general, perfeccionar los órganos que la estructuran, mejorar y reordenar sus procesos internos de decisión, elevar la calidad de las actividades de apoyo al proceso legislativo sujetándolas a él, y con todo ello, fortalecer al Poder Legislativo.

Para dictaminar, la Comisión separó las iniciativas, o partes de iniciativas que proponen reformas y adiciones a la Constitución Política porque se requiere un proceso distinto que involucra a la colegisladora y al Constituyente Permanente, procesando aparte las 39 iniciativas que proponen re-

formar la Ley Orgánica y el Reglamento Interior y que son la mayoría. La Comisión analizó, valoró y dictaminó cada iniciativa por separado, pero determinó presentar las reformas y adiciones resultantes en un solo cuerpo.

Ello se hace así, porque la mayor parte de tales reformas y adiciones coincide en aspectos puntuales o propone reformas concurrentes o ligadas entre sí, aun cuando tengan su origen en iniciativas distintas o que comprenden tanto la Ley Orgánica como el Reglamento vigentes.

En la Comisión priva el criterio de que la Cámara de Diputados reforme y adicione solamente el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General relativo a la propia Cámara, dejando al Senado, si decide hacerlas, sus propias reformas y adiciones contenidas en el Título Tercero, y se proponga en todo caso instalar una comisión de senadores y diputados que analice las modificaciones necesarias a la organización y funcionamiento de la Comisión Permanente y del Congreso General.



## CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DICTAMEN DEL TÍTULO II DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ambas Cámaras tienen funciones especializadas y aspectos de organización distinta, por lo que no debe confundirse el hecho de que legislen y sean espacios de discusión política, con la división operativa que la Constitución les señala. Sin analizarlas o enumerarlas aquí, las funciones diferentes de cada Cámara, justifican y hacen necesaria una distinta estructura y funcionamiento de sus órganos internos.

La adecuación que las iniciativas proponen y que la Comisión recoge, consiste en desarrollar las facultades y obligaciones constitucionales y legales propias de la Cámara, cuyas funciones de equilibrio y decisión de rumbo deben rescatarse, no del olvido sino del desuso, en el reconocimiento de que dentro del sistema constitucional se encuentran establecidas las reglas que deben seguirse para crear, modificar o suprimir las disposiciones normativas, para practicar el control político y evaluatorio como hábito constructivo, y para ejercer la autorización y fiscalización presupuestal como decisión de rumbo de la econo-

mía y la sociedad nacionales.

Así, las iniciativas fueron examinadas por la Comisión que incorporó, en lo procedente, sus contenidos y modificaciones con las propuestas, también procedentes, de otras iniciativas.

El criterio de procedencia adoptado por la Comisión se refiere a:

1. Perfeccionamiento en la derivación y uso de facultades constitucionales y legales, tanto por la Cámara como por sus comisiones y comités ;
2. Clarificación de procedimientos y de los procesos de toma de decisiones dentro de la Cámara;
3. Delimitación de funciones;
4. Aportación de calidades, facilidades y fortalezas a la profesionalización de los integrantes de la Cámara;
5. Búsqueda de la mejor simetría posible con los otros órganos del Poder.

Así, se formularon las reformas y adiciones contenidas en el proyecto de

dictamen que constituyen un cuerpo congruente de normas, de las cuales las más importantes son las siguientes:

Se consolidan en un solo capítulo las prerrogativas y derechos de los legisladores y su organización en grupos parlamentarios. Las aportaciones principales consisten en clarificar su obligación de constituir y permanecer en el Pleno, en las reuniones de comisiones y comités, informar a los electores en sus distritos, recibir apoyo y dar cuenta a la Cámara de esa actividad, conducirse con apego a la legalidad y a la ética, no utilizar la información privilegiada para fines particulares, ni, simultáneamente al ejercicio legislativo, participar en empresas o acciones que puedan causar conflicto de intereses, obligando a dar cuenta de su renuncia a esas actividades al iniciar la legislatura. Se establece la figura de un código de ética para los diputados.

La normatividad de los grupos parlamentarios establece el tiempo y forma de su constitución, los derechos y obligaciones de los diputados que de-

jen de pertenecer a un grupo o que no alcancen a formarlo debido a su número, las prerrogativas de los grupos, su derecho a darse normatividad interior y la representatividad de quien los coordine. Asimismo, los grupos propondrán y sustituirán a los diputados que integren las comisiones y los comités.

En todo el articulado se cuidó que la Cámara fortalezca y exprese el todo que la constituye de modo distinto al de las partes que la integran. También se preservan puntualmente la pluralidad y la representatividad en todos los órganos y procesos de decisión, y ello se enuncia de modo particular en la remodelación de los órganos de gobierno, al favorecer el trabajo colegiado de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación.

La autorización y presentación al Pleno de las funciones de todo tipo que corresponden a la Cámara como un todo, se atribuyen a la Mesa conformada pluripartidariamente, que tiene a su cuidado la marcha de los servicios parlamentarios y una relación di-



recta con la Comisión de Administración, cuya restitución ha sido insistentemente presentada por los diputados con un encargo anual con posibilidades de reelección.

Se vigoriza la figura del Presidente de la Cámara durante su gestión de un año. Al precisar sus facultades se le encargan, junto a las clásicas en relación con el Pleno, la de presidencia, representación, autoridad sobre la fuerza propia de la Cámara, de cualquiera otra que sea requerida, y el cumplimiento de las que le señala la Constitución.

La Junta de Coordinación Política se reafirma como expresión de la conformación plural, ámbito para los consensos, los encuentros y que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Propone las fórmulas para la integración de las comisiones y comités, de la Comisión Permanente, de las delegaciones interparlamentarias en consulta con la Comisión de Relaciones Exteriores y de los grupos de amistad. La Junta

queda constituida por los Coordinadores y por el Presidente de la Cámara, más dos legisladores del grupo parlamentario que tenga la mayoría relativa de la Legislatura y uno por el grupo parlamentario que, por si mismo, constituya la primera minoría. Esta conformación permite que la programación legislativa se conforme como resultado directo de los acuerdos.

En el centro de las reformas y adiciones se encuentra la instrumentación del trabajo de las comisiones con el propósito de que los legisladores participen real y ordenadamente en el proceso de decisión interna de la Cámara. Las iniciativas insisten en que la democratización va más allá de la sola participación en el Pleno y formulan propuestas para que la representación nacional se distribuya de mejor manera, junto con la carga de trabajo y la responsabilidad.

A reserva de enumerar los mecanismos propuestos por las iniciativas para acercarse a ese propósito, me refiero a que la Comisión juzgó conveniente instituir, bajo la conducción

de la Junta, la Conferencia de Directivos de Comisiones para dirigir y programar los trabajos legislativos, integrar la agenda legislativa, los foros públicos sobre los temas de dicha agenda y constituir un dispositivo de comunicación entre, los órganos de gobierno de la Cámara como unidad, y el gobierno de las comisiones que deben realizar los procesos analíticos y de control político especializados, constituidos también pluripartidariamente.

El propósito constitucional de formar comisiones para que dictaminen, examinen, se informen e informen, opinen o propongan resoluciones para la comprensión cabal del Pleno sobre los muy variados asuntos que se le proponen y que pueda tomar decisiones legislativas y políticas, se hace explícito y sistematiza en un capítulo. Junto con la facultad del Pleno para crearlas a propuesta de la Junta se establecen para su integración criterios de pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios; se establecen sus tipos, la función de ellos, las condiciones

legales y materiales para su operación; sus órganos internos, las clases de sesión que pueden efectuar y el procedimiento que seguirán para realizar las tareas de evaluación y control que se les encomiendan.

Se establecen las comisiones ordinarias que corresponden a decisiones propias de la Cámara como Reglamentos, Vigilancia de la Auditoría, Presupuesto, Distrito Federal, Administración, Plan Nacional y Jurisdiccional y se señala la facultad de la Cámara para instituir comisiones especializadas cuya función corresponda con los órganos de los otros Poderes, no solamente el Ejecutivo.

Se establece para las comisiones la facultad de analizar el informe anual del Ejecutivo, evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, el funcionamiento y los informes que presenten las dependencias de los Poderes, de informar de ello al Pleno, así como de participar a través de un secretario en la integración de las comisiones de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo, para que su tarea y la acumulación de



sus conocimientos se refleje en la racionalidad del presupuesto, del rumbo nacional y en la madurez de las decisiones del Pleno. El trabajo de dictaminar se regula y se establece la obligación de hacerlo en treinta días, pero puede solicitarse prórroga por lapso igual si la magnitud de la tarea así lo requiere.

Las comisiones programarán su trabajo anualmente e informarán semestralmente al Pleno.

Junto con la obligación de informar, se establece para las comisiones y comités la de reservar los documentos e informes usados en los procesos parlamentario y de evaluación que, por ser material de un trabajo en curso, no podrán divulgarse ni usarse sin autorización del presidente de la comisión o comité.

Los comités se establecen para supervisar las tareas de programas específicos y se constituyen del mismo modo que las comisiones.

Para aligerar la formación del quórum y tender a una mejor atención de los

diputados en las comisiones, los legisladores propusieron disminuir a quince el número de integrantes, junto con quince sustitutos. La Comisión juzgó que es procedente la propuesta de que los diputados deban pertenecer cuando menos a una comisión, a fin de dar flexibilidad a los procesos de integración y que no aumente el número de comisiones más allá de las realmente necesarias.

El fortalecimiento de la Cámara exige que sus órganos cuenten con asesoría y soporte técnico suficientes y de alta calidad. En un capítulo nuevo, se dan las bases para la constitución de un sistema de asesoría y consultoría que eleve el conocimiento conjunto de la Cámara y el de cada uno de sus integrantes. El propósito obvio, consiste en buscar procesos informados y un fondo permanente de conocimientos que no sea ni improvisado ni dependiente. En este sentido camina la conversión de la dirección de bibliotecas en un sistema de información legislativa, que se desarrollará exclusivamente para los diputados.

Las iniciativas insisten en la necesidad de aligerar los mecanismos de asistencia administrativa y agilizar su operación para que sea un servicio y no una horma. La Comisión de Administración normará y vigilará este soporte al que se remodela separando las funciones propiamente administrativas de las financieras, instituyendo un órgano de control y vigilancia patrimonial y dejando a la contraloría las funciones que le son propias. Se insiste en la creación del servicio de carrera, más útil cuanto que la profesionalización apoyará eficientemente al proceso propio de la Cámara.

Se deja aparte también el apoyo parlamentario, cuya naturaleza técnica especializada dependerá en su operación de la Mesa Directiva.

Los diputados coincidieron en uniformar las jerarquías de funciones semejantes, como un principio organizacional aplicable a los apoyos administrativo y parlamentario. La distinta naturaleza de los apoyos parlamentario y administrativo, solo admite el mando de la Mesa Directiva y de la

Comisión de Administración respectivamente, por lo que se consideró que la Secretaría General creada en la Ley vigente, sería redundante e introduciría confusión en las líneas de mando, como la experiencia mostró. Por ello se suprime y se da a las actuales secretarías generales: administrativa y de servicios parlamentarios, la categoría de direcciones generales que les corresponde.

La sede de la Cámara es la expresión física de su soberanía. Normarla en su funcionalidad y operación al servicio de los legisladores, pero sobre todo en su expresión simbólica, se consideró tarea de valor político y social sustantivo. Se deposita en el Presidente de la Cámara su cuidado y en un Arquitecto su operación a fin de darle la dignidad que merece. Los aspectos simbólicos e históricos que concurren en la sede se norman aquí. El patrimonio histórico constituido por su fondo documental, de imágenes e íconos de todo tipo, deben preservarse como memoria viva de la Nación. Los muros y espacios donde se honra la memoria de personas y grupos se



destinan y sujetan a las decisiones del Pleno. El resguardo de los recintos inviolables, se encomienda al Presidente de la Cámara.

La recurrencia de las actividades de gestión por empresas que buscan influir en las decisiones camarales y en la actividad personal de los diputados, produjo iniciativas donde se indica el modo de enfrentar esta situación, novedosa en cuanto a su modo, para anticiparse en lo posible a los potenciales de corrupción que se experimentan bajo las actividades de cabildeo. Como la gestión y la petición son derechos de los ciudadanos, se establecieron en un solo capítulo los dos tipos de gestión o petición que los particulares pueden hacer en la Cámara: la que se realiza por derecho individual y propio, y aquella que ocurre por encargo y en representación de personas morales, generalmente empresas, en la promoción de sus intereses. Se agrega la gestión o petición que los servidores públicos, sus enlaces o representantes realizan, relacionadas con su encargo. Las normas de atención, registro y transparencia que

contiene el capítulo, buscan los resultados positivos para tales actividades. Existe una clara coincidencia en que la comunicación social de la Cámara y la de los diputados es insuficiente, sobre todo a la vista de los resultados de las guerras mediáticas desatadas en contra del Poder Legislativo y especialmente de la Cámara. Dotarla con los instrumentos, medios y programas para comunicarse con la población, está en la naturaleza misma y los atributos de la Cámara y del Congreso. La Comisión introduce la noción de sistema de comunicación como un servicio al público, de naturaleza informativa y educativa con equipos, instalaciones y programas operados por la Cámara con medios propios, presupuestables, al que tengan acceso los legisladores y bajo el cuidado de un comité ad hoc.

Se agrega un capítulo sobre los órganos competentes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, donde se establecen los modos de constituir la subcomisión de examen previo a partir de las comisiones de Puntos Constitucionales y Gober-

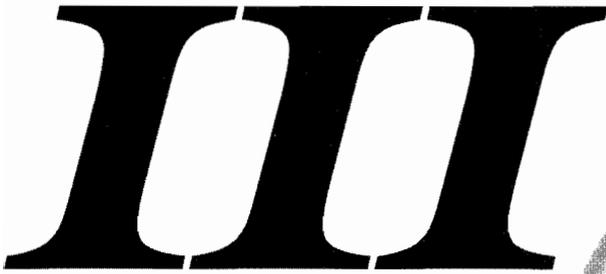
nación, y por insaculación en el Pleno, las secciones instructoras de la Comisión Jurisdiccional para el juicio político y el de responsabilidades. Se pretende evitar con ello la parcialización del procedimiento, efectuándolo anticipadamente y al azar en su caso.

Finalmente, quiero señalar que se ha buscado una primera normatividad para los instrumentos electrónicos en los que crecientemente se basa el proceso legislativo e informativo de la Cámara. Su gran utilidad, no puede ocultar el hecho de que son vulnerables y tienden a crear centros de poder basados en el conocimiento. Por ello, se destina un núcleo informático distinto para cada actividad definida, de cuyo mando dependen los equipos y personal, y se dispone que aquellos

equipos dedicados al proceso legislativo no puedan ponerse en las redes públicas, hoy sujetas a espionaje y manipulación.

Es difícil la tarea de anticipación, pero la Comisión juzga que no es una equivocación histórica mantener a la Cámara dentro de los límites republicanos, darle el peso equilibrante que concibió el Constituyente y no inducir los excesos del poder aspirando a imponerse a las otras ramas del gobierno. Dentro de sus atribuciones, la Cámara debe cumplir al máximo, como es el ánimo de esta Legislatura que responsablemente se empeña en poner experiencia informada, reflexión y medida política al servicio de la institución democrática que es el Congreso.





*Investigaciones del Centro  
de Estudios de Derecho  
e Investigaciones  
Parlamentarias*



# MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

\*Rodrigo Cervera Aguilar y López

## I. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y EL ESTADO DE DERECHO.

### La división de poderes en el Estado contemporáneo

La división de poderes es una institución jurídico-política de una larga evolución histórica; se trata de una institución política proyectada en la historia<sup>1</sup>, que si bien posee remotos antecedentes positivos y doctrinales, es un producto característico del movimiento de ilustración y racionalismo del siglo XVIII, y un elemento esencial en la conformación del Estado moderno.

El principio de la división de poderes es mucho más que una simple especialización de funciones y un procedimiento técnico de su reparto o su distribución,

tal y como lo habían concebido Aristóteles y Polibio. Locke y Montesquieu, lo plantearon como un medio estructural efectivo para limitar el poder, mediante un sistema de pesos y contrapesos donde las atribuciones fueran ejercidas por detentadores u órganos independientes y distintos. El poder político tiende espontáneamente a su extralimitación y abuso; restringirlo y controlarlo ha sido quizás la principal preocupación de la doctrina política. Para limitar ese poder, denominado por Karl Loewenstein como demoníaco<sup>2</sup> ha sido necesario distribuirlo entre muchos detentadores.

El sentido o finalidad última de la separación de poderes es asegurar el respeto a la libertad. La separación de poderes ha sido designada como un sistema general de garantía de la libertad en su conjunto<sup>3</sup>, cuyo fin es ase-

---

\*Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y Profesor por Oposición de las materias de Introducción al Estudio del Derecho, Teoría del Derecho, Derecho Internacional Público I y II, y Derecho Administrativo I y II, desde 1993 en la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>1</sup>Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa; México, 1981; Pág. 205.

<sup>2</sup>Loewenstein, Karl; Teoría de la Constitución; ARIEL; Barcelona, 1976; Pág. 28.

<sup>3</sup>García Pelayo, Manuel; Derecho Constitucional Comparado; Madrid, 1974; pág. 154



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

gurar el respeto a los derechos del hombre, y tal sistema consiste en la predisposición de órganos y actos, asignando a cada elemento un papel funcional para la consecución de la finalidad prevista.

En suma, la división de poderes, constituye un "medio racional al servicio de la libertad",<sup>4</sup> cuya finalidad propuesta condiciona la estructura del poder como un plan para asegurar los derechos del hombre en una comunidad política.

La técnica de distribución del poder en el Estado moderno obedeció a un criterio de orden material y funcional, donde a órganos o estructuras diferentes se les atribuía el ejercicio de determinadas funciones. El poder y los límites de su posible ejercicio configuran la noción de competencia, en tanto que conjunto de atribuciones delimitadas y otorgadas a un órgano o autoridad. Luego entonces, en la separación de poderes, los poderes constitucionalmente instituidos, (los

poderes constituidos de Sneyés) ejercitan una función específica y limitada. En principio, cada poder ejerce su función con una estructura adecuada, lo que Zippelius denomina "pluralidad de estructuras y pluralidad de funciones", pero sin perder de vista que la división de poderes responde a fines o razones de estimación o conveniencia<sup>5</sup>.

La correspondencia órgano-función no tiene un valor autónomo o absoluto; antes al contrario, tiene una naturaleza instrumental y relativa; por lo que la relación es objeto de múltiples matices, y desestimarlos ha dado lugar a malinterpretar el principio de la división de poderes.

El problema tanto en el siglo XVIII frente al absolutismo monárquico, como en la actualidad, consiste en distribuir y equilibrar el poder para racionalizar su ejercicio. El establecimiento de órganos de poder independientes tiende a un equilibrio entre las autoridades mediante controles y medios de acción recíprocos, conjurando

---

<sup>4</sup>idem.

<sup>5</sup>Burdeau, George; Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; Editorial Nacional; Madrid, 1981; Pág. 196.

cualquier posibilidad de despotismo. Es una evidencia históricamente probada que donde el poder está libre de control, ya sea porque se concentra monopólicamente en un solo detentador, o porque no hay otra instancia que se le oponga a éste con fuerza suficiente, el poder se convierte invariablemente en fuente de abusos y enemigo de la libertad, de ahí la necesidad imperiosa de fragmentar el poder político y repartirlo equilibradamente, en lo que constituye una conquista de la razón y la experiencia, irrenunciable para cualquier pueblo que aspire a su libertad.

En el desarrollo histórico del principio se opusieron 2 interpretaciones o manifestaciones irreconciliables. En una, la división de poder no es sino una técnica gubernamental que distribuye facultades a distintas instancias conforme a criterios de conveniencia y oportunidad; desde luego no se trata de cualquier división, sino de una división material y funcional del poder tripartita, pero no rígida, con poderes legislativo, ejecutivo y judicial que cumplen su función con preponderan-

cia, pero no con exclusividad. La segunda concepción, mecanicista o metafísica, hace de la división un dogma<sup>6</sup>, en el que la separación de poderes es una delegación soberana a órganos depositarios únicos y exclusivos de los poderes que se les han conferido, con un esquema rígido de órgano-función. No se precisa mucha agudeza para advertir las limitaciones de esta segunda tendencia que, por lo demás, nunca tuvo aplicabilidad o realidad algunas.

La evolución y estado actual del principio de separación tripartita del poder, se ha transformado hacia una noción de coordinación y medios de acción recíprocos entre los órganos del poder público. La división del trabajo y la especialización funcional como principios rectores de la repartición de atribuciones, son complementados con la necesidad de flexibilidad institucional<sup>7</sup> y coordinación de poderes a partir de medios de vigilancia recíproca y otros mecanismos o dispositivos de un volumen e importancia equivalentes a las

<sup>6</sup>Idem.

<sup>7</sup>Tena; op. cit; Pág. 212.



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

competencias otorgadas a cada órgano. Es por ello que un poder u órgano ejercita su función con preponderancia y no con exclusividad. De esta manera el Poder Ejecutivo y el Parlamento juzgan; el Ejecutivo y los Tribunales legislan; y el Parlamento junto con el Poder Judicial administran.

Por otro lado, también se impone como temperamento a la separación de poderes, la cooperación o concurrencia de varios órganos en la realización de un acto estatal como condición de su validez. Pero en la actualidad las ideas de coordinación y control recíproco han transformado profundamente la concepción originaria de división o separación funcional de poderes, que como dice Loewenstein, "no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar recíprocamente el ejercicio del poder político".<sup>8</sup>

### **Los controles de poder**

Dada la complejidad de la organización estatal contemporánea y las limi-

taciones del principio originario de separación de poderes, la concepción clásica se fue flexibilizando para dar paso a la idea de equilibrio, coordinación y control recíproco. Se trata de proveer a los órganos del poder público de medios de acción mutuos para vigilar y fiscalizar sus respectivas actividades. "Sólo el análisis del mecanismo de vigilancia y control del poder, conduce a la comprensión del proceso político".<sup>9</sup>

Sobre éste respecto, el problema a resolver es la existencia, eficacia, estabilidad, ámbito e intensidad de los controles de poder. Un sistema político asume sus características esenciales o de identidad, precisamente por los controles que median entre los diversos detentadores u órganos de poder que estructuran al Estado. Relativamente a un sistema político-constitucional concreto es menester resolver ciertos problemas específicos, al margen de la distribución de competencias ordinarias. Por ello, independientemente de determinar la clase y do-

---

<sup>8</sup>Loewenstein; op. cit.; Pág. 55

<sup>9</sup> ídem; pág. 30.

sis de autoridad de que se dota a cada órgano, deben resolverse las siguientes cuestiones:

- 1 ¿qué órgano ejercerá el control?,
- 2 ¿sobre que órgano y que actividad va a recaer el control?,
- 3 ¿cómo se va a ejercitar el control y dentro de qué límites?.

Planteado esquemáticamente, resulta necesario dilucidar el titular, el objeto, el procedimiento y los alcances de los controles, que son en última instancia los elementos que dan cuenta de la racionalización del poder, fin máximo de la organización constitucional.<sup>10</sup>

El poder político reviste una dinámica tal, que el conjunto de los hechos que inciden en su existencia y desenvolvimiento conforman un proceso, el proceso del poder. Los momentos o instancias del tal desenvolvimiento son objeto de la distribución del poder o de su concentración, es decir,

2 tendencias antitéticas. El poder en las etapas de su proceso se distribuye equilibradamente o se monopoliza a favor de unos detentadores, y en detrimento de otros. Las tendencias actúan en varios niveles o etapas, a saber:

- a) En la designación del detentador u obtención del poder.
- b) En el ejercicio del poder y en
- c) El control de poder

El control de poder encarna en instituciones jurídico-políticas, pero no basta un análisis formal para la comprensión del proceso gubernamental y del sistema político; es imprescindible considerar los aspectos fácticos del poder para apreciar la realidad política.

Los controles de poder pueden operar al interior de la organización de un detentador, o bien, en el contexto de las relaciones de un órgano con otro. En el primer caso se trata de controles intraorgánicos, en el segundo de controles interorgánicos, los cuales por cierto, afirman una inter-

---

<sup>10</sup>Mirkiné Guetzevitch, Boris; *Les Constitutions européennes*; París, 1951; Presses Universitaires de France; tomo I; pág. 15 y sigs.



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

dependencia entre los detentadores u órganos del poder público.

Los posibles controles de poder, admiten distintas modalidades en razón de su contenido u objeto. Loewenstein concibe 2 manifestaciones esenciales del control de poder:

a) la distribución del poder es en sí una forma de control recíproco; muy especialmente comprende todos los supuestos en que varios órganos concurren a la elaboración o expedición de un acto político o estatal y cuya validez está condicionada por la participación de los diversos detentadores, por tanto, la eficacia del acto gubernamental emitido está condicionada por una cooperación de distintos órganos constitucionalmente prescrita;

b) el otro sector relevante del control de poder es una técnica autónoma y unilateral, por mediación de la cual, un órgano se haya facultado para intervenir a petición de un tercero o discrecionalmente en:

b) la existencia o composición de ese otro órgano detentador;

c) la actividad genérica desplegada por una determinada autoridad,<sup>11</sup>; las consecuencias de esta intervención comprenden un espectro de posibilidades, desde la facultad de "statuer" (revisar lo ordenado por otro u ordenar por sí) y la facultad de empêcher (anular las resoluciones o actos de otros) concebidas por Montesquieu,<sup>12</sup> hasta la posibilidad de remover al titular de un órgano, en exigencia de responsabilidad política, por virtud de la cual "un determinado detentador tiene que dar cuenta a otro sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada"<sup>13</sup>. En realidad, la institución de la responsabilidad política es quizá el producto más enérgico y eficaz en la práctica del control. Por último, puntualizamos que de la existencia de sistemas e instituciones eficaces de control de poder dependen la vigencia del orden institucional y el respeto a la libertad humana en el Estado contemporáneo

92

a) la realización de un acto a cargo de otro detentador;

<sup>11</sup>Loewenstein; op. cit.; pág. 62 y sigs.

<sup>12</sup>García Pelayo; op. cit.; pág. 155

<sup>13</sup>Loewenstein; op. cit.; 70

## Formas de gobierno

La descripción del equilibrio y relación entre los poderes no deja de ser abstracta y vaga, sino hasta que adopta una propia fisonomía en un sistema gubernamental concreto. De hecho, la distribución de competencias entre los órganos y sus recíprocos controles de legalidad y políticos, revisten diferentes características, que sin embargo, se agrupan en 2 sistemas de gobierno predominantes: el parlamentarismo y el presidencialismo, las 2 principales formas de gobierno en el Estado Constitucional.<sup>14</sup>

Las dos formas de gobierno atribuyen distintamente las facultades entre los órganos de gobierno, y asimismo establecen diversos medios de control de poder, otorgando primacía a uno de los poderes. Históricamente, su aparición y desenvolvimiento han sido diferentes, no dejando de presentarse particulares casos de hibridismo, donde una forma tiene matices de la contrapuesta. Expondremos brevemente

cada forma gubernamental en razón de los controles que cada una tiende a establecer.

La primera de las formas tanto históricamente como en prestigio democrático, es el parlamentarismo, cuya evolución ha sido paulatina, situándose sus orígenes desde el siglo XIII en Inglaterra, cuando el rey requería de sus súbditos su aprobación expresa para imponer tributos.

El parlamentarismo es un producto de la experiencia política inglesa y ya en el siglo XVII y XVIII adquiere sus características fundamentales. Para Guetzévitch el régimen parlamentario no es sino "la aplicación política y gubernamental del principio mayoritario", "la mayoría debe tener su ejecutivo, su gabinete"<sup>15</sup>. Ese principio se concreta en diversas condiciones específicas que distinguen al sistema parlamentario; algunos autores hacen énfasis en los siguientes elementos:

a) igualdad formal y política entre el Ejecutivo y el Parlamento;

<sup>14</sup>Burdeau; op. cit.; pág. 200

<sup>15</sup>Guetzévitch; op. cit.; pág. 19



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

- b) colaboración entre ambos poderes;
- c) medios de acción recíproca entre ellos ;<sup>16</sup>
- d) existencia de un Gabinete, órgano político, unitario y homogéneo que ejerce la función administrativa y gubernamental stricto sensu;
- e) el parlamento designa al primer ministro jefe del gobierno, mismo al que vigila y controla junto con toda la actividad ministerial del gobierno que preside; la manifestación más radical de control es la posibilidad de exigir responsabilidad política al gabinete, el cual, careciendo de la confianza del parlamento, está obligado a dimitir;
- f) el voto de censura o denegación de confianza que el parlamento tiene contra el gabinete, está contrapesado por el poder de disolución que tiene el Gobierno contra el Legislativo, convocándose a nuevas elecciones cuando lo ejerce;
- g) el Poder Ejecutivo es dual, se compone de un Jefe de Estado, más protocolario que político, e irresponsable frente al parlamento, y un jefe de gobierno o primer ministro que sí res-
- ponde políticamente frente a la representación nacional, y para dicho efecto se instituyó la responsabilidad ministerial;
- h) el Gobierno forma parte del Parlamento de manera jurídicamente lícita y políticamente necesaria<sup>17</sup>. El hecho de la pertenencia posibilita un mejor control del Parlamento hacia el Gabinete; sobre todo, la costumbre constitucional regula esa pertenencia del Ministerio al Parlamento;
- i) el Gobierno está piramidalmente conformado, con la consecuente concentración del poder gubernamental, en éste caso, en la figura del Primer Ministro;
- j) para algunos autores el Gabinete, que depende del respaldo de la mayoría parlamentaria, no es sino un comité ejecutivo del Parlamento, pero dicha afirmación resulta objetable en la medida que el Gobierno posee autonomía, si bien es responsable frente al Parlamento;
- k) toda descripción formal del régimen parlamentario es insuficiente si se pasa por alto el sistema de partidos

<sup>16</sup>Burdeau; op. cit.; pág. 204

<sup>17</sup>Stammen, Theo; Sistemas políticos actuales; Guadarrama ediciones; Barcelona, 1976; Pág. 33

y a los partidos mismos, a través de los cuales las diferencias entre el Gobierno y el Parlamento se reducen al mínimo. El canciller o primer ministro es el líder del partido mayoritario en el Parlamento, lo que le asegura el respaldo de la mayoría parlamentaria, a veces compuesta por coaliciones; la influencia del gobierno en el cuerpo legislativo, está pues asegurada.

Finalmente, para caracterizar al parlamentarismo citamos 2 definiciones, con arreglo a las cuales: "es el régimen en el cual un gabinete ministerial, responsable entre la representación nacional dirige la política del país con el grado de independencia que implica semejante tarea"<sup>18</sup>; para Fraenkel el sistema se caracteriza porque; "El parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración".<sup>19</sup>

El presidencialismo no es como el go-

<sup>18</sup>Burdeau; op. cit.; Pág. 202

<sup>19</sup>Stammen; op. cit.; cita hecha en la Pág. 32

bierno parlamentario un producto de la historia, sino una creación especulativa, inspirada en el racionalismo del siglo XVIII, y que el constituyente de Filadelfia aplicó a la naciente federación norteamericana, para la posterior propagación de la institución presidencial, sobre todo a Latinoamérica.

El sistema presidencial, aparte del predominio del Presidente, establece una estricta separación entre los poderes, dotados de una independencia estructural y funcional en un sistema de mutua coordinación; por tanto, el principio de división de poderes se lleva a su máxima expresión; sin embargo, ni así puede evitarse una cierta interdependencia, que si en el parlamentarismo es por integración en el presidencialismo es por coordinación. En principio, en el gobierno presidencial coexisten 3 poderes con sus respectivas competencias más o menos exclusivas; están dotados los órganos de autonomía y monopolio de acción. En su especialización los detentadores de poder están formalmente más o menos aislados, pero un partido político los une. A diferencia del parla-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

mentarismo donde el Primer Ministro es permanentemente revocable, en el sistema que nos ocupa el titular único del Poder Ejecutivo no sólo es inamovible durante el período que abarca su mandato, sino también es políticamente irresponsable, a nadie rinde cuentas de su gestión. El Congreso o Poder Legislativo también es autónomo, la inmunidad parlamentaria de sus miembros tiende a asegurarlo. La independencia recíproca está garantizada por la incompatibilidad de pertenecer a 2 poderes distintos simultáneamente<sup>20</sup>. Sin embargo, ése aislamiento formal tiene cierto temperamento sumamente relevante, resumido por Jeferson como sigue: "The powers of government should be so divided and balanced among several bodies of magistracy, so that no one should transcend their legal limits without being efectually checked and restrained by the others"<sup>21</sup>

**96** La autonomía de los poderes en el sistema presidencial está contrapesada por los llamados " puntos de contac-

to", que son actividades y competencias de antemano precisadas, en las que la coordinación o cooperación de los poderes se halla constitucionalmente prescrita; los "puntos de contacto" determinan una interdependencia de los poderes públicos también sometiendo la actividad de un órgano a la supervisión de otro. En grandes líneas así se configura el sistema presidencial, que consagra tal vez una exorbitante primacía de la institución presidencial potencialmente en detrimento del equilibrio de poder

### **Relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo**

En la concepción clásica de Montesquieu en su división tripartita, los poderes ejecutivo y legislativo, se harían cargo de la ejecución y la elaboración de la ley respectivamente, pero el transcurso del tiempo y la evolución de las instituciones pusieron de manifiesto el simplismo de su representación del poder.

De principio, podemos advertir que en el siglo XIX, la concepción de libe-

<sup>20</sup>Loewenstein; op. cit.; pág. 134

<sup>21</sup>cita hecha por Loewenstein; ídem

ralismo económico, el acelerado desarrollo tanto del capitalismo como de la industrialización, y muy especialmente el abstencionismo del Estado gendarme, fueron los factores que determinaron un cambio drástico en la relación estado sociedad y más aún, que transfiguración la estructura interna de la organización estatal.

Un estado policía, simple árbitro de las relaciones socio-económicas, y ocupado en tutelar un individualismo egoísta, estaba circunscrito a la defensa, a la educación, a la administración de justicia y a la conservación del orden público. El inevitable resultado de la descontrolada actuación de las fuerzas económicas fue un profundo estado de desigualdad económico con las consecuentes convulsiones sociales y la organización de los trabajadores marginados. Las nuevas demandas sociales, la creciente inestabilidad de un capitalismo librecambista e irrestricto y la necesidad de añadir a los derechos individualistas del liberalismo, un complejo de derechos sociales y económicos que redistribuyeran la riqueza y posibilitaran el ejercicio efectivo

de la libertad, fueron las circunstancias históricas que cambiaron la fisonomía y el papel del estado. Como consecuencia de éste proceso nace el Welfare state, una versión de estado intervencionista en la actividad económica, preocupado por y ocupado en: redistribuir el ingreso; aminorar la desigualdad; regular, controlar y vigilar el proceso económico, llegando en ciertos casos a substituir a los particulares en el desempeño de ciertas actividades. En general, a la nueva organización estatal le interesa procurar las condiciones materiales de las que depende el ejercicio de la libertad. La igualdad abstracta ante la ley y la libertad formal, dan paso a una igualdad y a una libertad reales. Asociado a éste proceso de intervencionismo estatal del nuevo estado social de derecho, encontramos una decidida expansión de las funciones del estado, desigualmente distribuidas entre los distintos poderes. Los parlamentos tuvieron el abrumador cometido de elaborar una legislación tutelar de las clases económicamente débiles; pero dicho cometido es minúsculo confrontado con las nuevas atribuciones



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

de la administración pública asumida directamente por el poder ejecutivo.

La administración asume la prestación de una significativa variedad de servicios públicos orientados a la satisfacción de las necesidades de la reciente sociedad industrial de masas; es justo el momento histórico en el que el ejecutivo adquiere una presencia inmediata en la vida de los gobernados, cuantitativamente en aumento.

Otras razones técnicas contribuyeron al desplazamiento de los parlamentos y congresos a cargo de los presidentes y ministros, afirmando una tendencia cierta de fortalecimiento del Ejecutivo y declinación del Legislativo. En tal sentido afirma Wheare: "en el presente siglo la situación del legislativo ha decaído en ciertos aspectos importantes, y en especial en lo que atañe a sus poderes en relación con el Ejecutivo"<sup>22</sup>. El frágil equilibrio de poderes estaba roto; lo quebrantó un desarrollo insólito del apa-

98

---

<sup>22</sup>Wheare, K. C. "El ocaso del legislativo"; artículo de la compilación "El gobierno; estudios comparados; varios autores; alianza; Madrid, 1981; pág.

rato administrativo y la incapacidad técnica de los parlamentos para la toma de decisiones eficientes y prontas que una administración implica. "Los parlamentos se fijan tantos objetivos y tan diversos, que deben ceder parte de su trabajo a otros para no sucumbir paralizados" todo ello redundará en "la sobrecarga del legislador como consecuencia de las crecientes demandas de intervención legislativa"<sup>23</sup>. Lo anterior ha dado origen a una paradoja, los parlamentos han aumentado su actividad, su competencia y hasta su poder en términos absolutos, esto es en relación con lo que antes podían hacer; más sin embargo, relativamente al Poder Ejecutivo, ha sido ostensible la pérdida de poder y liderazgo políticos salvo contadísimas excepciones.

Ahora bien, ¿cómo se ha manifestado esa supuesta disminución funcional del Legislativo?. Institucionalmente hay ciertos indicios inequívocos. Los parlamentos se han visto en la necesidad de delegar, cada vez en mayor ín-

---

<sup>23</sup>Cappelletti, Mauro; La justicia Constitucional; UNAM; México, 1987; pág. 313

dice, su potestad legislativa. Los congresos o parlamentos son cuerpos políticos, y la complejidad técnica de la legislación actual reclama la intervención de gente especializada, y tal grado de calificación técnica aún cuando no es inaccesible para un parlamento, es mas adecuada a la amplitud y recursos de la administración pública, que asume así, mediante la figura del reglamento, atribuciones quasi-legislativas. Desgraciadamente, ésa facultad reglamentaria no está sujeta en múltiples sistemas al control parlamentario, o aún a un control abstracto de legalidad con efectos erga omnes.

Por otra parte, una estrecha denominación de "poder ejecutivo", ha dado lugar a una pobre y restrictiva idea de sus atribuciones. Al poder "ejecutivo" no corresponde sólo "ejecutar", sino, y lo que es más importante, "gobernar", algo mucho más trascendente y amplio que la mera "ejecución". Ejecutar es actuar conforme a una regla preexistente; es un poder condicionado que consiste en el desarrollo y la aplicación material de una norma previa. Gobernar en cambio, supone una

actuación libre y discrecional, "incondicionada para introducir por primera vez una cuestión en el campo del Derecho"<sup>24</sup>, y comprende actos de la más variada naturaleza: relaciones diplomáticas, actos políticos gubernamentales y en general, conducción de los asuntos públicos y la política general; como se echa de ver, la designación "ejecutivo" encubre al poder gubernamental por excelencia, lo que lo predispone para cierto protagonismo en la organización estatal.

El Parlamento además, ha resentido la competencia de otras entidades y factores, que han coadyuvado a debilitarlo a favor del Ejecutivo. El Parlamento, clásico "congreso de opiniones", núcleo de la opinión pública, y foro para debatir y discutir cuestiones políticas y sociales<sup>25</sup>, ya no monopoliza la expresión de la opinión pública, los medios masivos de comunicación tienen la primacía en ese respecto. El Parlamento, en cuanto "comité de quejas", encargado de canalizar las quejas y reclamaciones de los gober-

<sup>24</sup>Burdeau; op. cit.; pág. 198

<sup>25</sup>Wheare; op. cit.; Pág. 225



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

nados, por abusos de la administración, han sido regularmente desplazado, en esta ocasión por la administración misma, que ha establecido medios de autocontrol de la legalidad, corrigiendo sus actos lesivos de intereses particulares, haciendo además uso de un servicio gubernamental de atención de quejas<sup>26</sup>, sin desdeñarse por supuesto la vital importancia de los grupos de presión y de interés que tutelan sus propios ámbitos. Es de observarse por último que la proliferación de estas organizaciones no gubernamentales, reflejo de la nueva sociedad plural, han permeado la estructura de los parlamentos, influyendo decisivamente en sus determinaciones y haciendo más de una vez frente al hipertrófico Leviatán del Poder Ejecutivo, usando la expresión de Tomás Hobbes.

Sin embargo, cabe señalar que la supuesta declinación de los parlamentos debe ser matizada bajo diversas consideraciones. Por un lado, ni siquiera en el siglo XIX el Parlamento llegó a

ejercitar una absoluta primacía, en lo que ha sido llamado la edad de oro del parlamentarismo. En consecuencia, puede ser exagerada la expresión “declinación” del Parlamento. En contraposición, autores como Yves Mény, puntualizan que los parlamentos están más legitimados que nunca con un sufragio tendencialmente universal y garantías en el desarrollo de los procesos electorales. Además los parlamentos siguen siendo los foros privilegiados de la vida política en los que se desarrolla la discusión y se debaten los problemas nacionales, las políticas públicas y las acciones de la administración. Por último, es de mencionarse que, al menos en los parlamentos europeos, las cámaras son la antesala privilegiada del reclutamiento político y gubernamental (casos de Gran Bretaña, Italia y Alemania)<sup>27</sup>. En la actualidad los parlamentos se han erigido en instancias determinantes en la adopción de decisiones políticas y ejercen con una notable flexibilidad sus funciones de control sobre el gobierno; se dice que los parlamentos

son “multipurpose organizations” con un rol central en la democracia occidental.

## II. LOS CONTROLES PARLAMENTARIOS DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO.

### **Sistematización de los controles parlamentarios del Poder Ejecutivo**

Los controles parlamentarios revisten o poseen ciertos elementos constantes que resulta útil mencionar. Un control tiene un titular, en nuestro caso el parlamento y en algunos casos, la oposición específicamente; asimismo hay un órgano destinatario sobre el que se ejerce el control; destaca también el procedimiento o técnica mediante los cuales se substancia el control, y por último, las sanciones o consecuencias últimas en los que se concreta el ejercicio del control<sup>28</sup>.

Todo control parlamentario supone la

---

<sup>28</sup>Manzella, Andrea; El parlamento; Instituto de Investigación Legislativas; México, 1987; Pág. 359 y sigs.

atribución al órgano legislativo de facultades diversas. Una amplia gama de competencia con distintos matices que abarcan desde la facultad de información hasta la facultad de destitución, forma el núcleo del control. En el fondo de todas esas modalidades de control que pueden ser otorgadas al parlamento, hay un espíritu y una idea comunes; se trata de una función de reequilibrio y contención de los poderes, supervisando la legalidad del ejercicio de las atribuciones conferidas constitucionalmente a cada órgano del poder público. Fix Zamudio denomina a la anterior función como “protección constitucional”, donde incluye a las instituciones y mecanismos tendientes a asegurar el buen funcionamiento de los órganos del poder público. Manzella por su parte, distingue “garantía constitucional” de “control”; mientras que el “control” recae sobre órganos sujetos por una relación institucional de responsabilidad hacia el parlamento, en el caso de la “garantía” los órganos inspeccionados no tienen esa sujeción de responsabilidad respecto del parlamento.

Al margen de las sutiles discrepancias



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

terminológicas y de los ensayos de clasificación, debe hacerse énfasis en los poderes parlamentarios para inspeccionar el comportamiento de las autoridades. La extensión y límites de la intervención parlamentaria tiene mucho que ver con la autonomía del órgano controlado; de hecho, el evento cognoscitivo de la inspección trae consigo una contracción de la autonomía del órgano inspeccionado<sup>29</sup>. Sin embargo, hay cierto ámbito reservado con exclusividad al órgano objeto de control, un ámbito a salvo de toda intervención parlamentaria y que es precisamente el de la autonomía de la decisión política; conforme a ella toda autoridad es libre en la fundamentación de sus actos constitucionalmente relevantes dentro del margen de discrecionalidad que le es asignado<sup>30</sup>. El control parlamentario cuando recae sobre órganos ante el responsable se dirige a examinar o constatar que los fines para los que se otorgan ciertas atribuciones correspondan a los resultados de ejercitarlos a cargo de determinado órgano del poder público.

Los controles asumen 2 formas antitéticas: los controles-verificación y los controles-dirección; están caracterizados por el efecto que producen en el órgano controlado y por el tiempo en el que actúan. El control verificación que predomina en los regímenes continentales europeos, es un control ex post que actúa con posterioridad a los actos sujetos a su revisión, y tiene por objeto fundamental constatar objetivamente el legal ejercicio de atribuciones de determinado órgano del poder público, corrigiendo en la medida de lo posible las irregularidades. En cambio, el control-dirección, representativo de los países anglosajones, es un control ex ante, que sienta un precedente obligatorio para los órganos controlados, estableciendo directrices en el ejercicio de sus competencias<sup>31</sup>.

El espectro de facultades que integran un control varía en cada sistema político constitucional. Cada forma de gobierno, trátase de presidencialismo o parlamentarismo, tiende a configurar distintas técnicas de control. Los ins-

---

<sup>29</sup>Idem; pág. 341

<sup>30</sup>Idem; pág. 345

---

<sup>31</sup>Idem; pág. 346 y 347

trumentos, su objeto y naturaleza, dependen del carácter del órgano controlado y del controlador; por ello, para hacer una exposición acabada de los sistemas de control parlamentario del poder ejecutivo, son obligadas las referencias al Derecho Comparado, sin perder de vista que cada mecanismo responde a la estructura y tendencias del sistema político en que está inserto.

A propósito de la fundamentación de esa competencia de control propia del órgano parlamentario, se argumenta con todo rigor lógico que el órgano por antonomasia representativo de la sociedad plural y democrática, no puede ser otro que el organismo legislativo, donde con mayor fidelidad se expresan las distintas fuerzas y corrientes políticas que concurren en una sociedad. Así vistas las cosas, resulta obvio y necesario que el Parlamento actúe sobre las autoridades administrativas para efecto de ceñirlas a un régimen de legalidad.

La pluralidad de actividades que desarrolla la administración pública ha propiciado la proliferación de institu-

ciones de control, en la inteligencia de que cada una de ellas responde a una realidad concreta. Es posible, teniendo siempre en cuenta las diferencias en cuanto a forma de gobierno, enumerar las especies en las que se presentan los mecanismos de control; el conjunto de los instrumentos están gradados en importancia y alcance. En este orden de ideas ensayamos el siguiente enlistado de las facultades que componen los distintos controles:

- a) Facultades de información o comunicación respecto del Ejecutivo
- b) Formación, mantenimiento y disolución del Gobierno
- c) Responsabilidad política y penal del Ejecutivo frente al Parlamento ó Congreso.
- d) Fiscalización y vigilancia del Gobierno
- e) Aprobación de actos (cooperación constitucionalmente prescrita e intervención discrecional del Parlamento de la que dependen la existencia, validez o eficacia de diversos actos del Poder Ejecutivo.

Cabe añadir que las modalidades de control parlamentario trascienden el esquema formal propuesto por Loe-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

wenstein, visto que el contenido de algunos mecanismos no siempre implica la producción de efectos jurídicos; en ocasiones son actividades materiales que preparan un control jurídico posterior, como la inspección que puede preceder a la responsabilidad ministerial. Hay múltiples técnicas de inducir, investigar y corregir una conducta gubernamental ilegal, sin necesidad de reformar directamente el acto indebido. El enlistado de actividades que proponemos no consta de compartimientos estancos y herméticos, todos están interrelacionados, y muchos de los instrumentos positivos implican a la vez diferentes especies de control. A continuación exponemos algunas manifestaciones de la potestad parlamentaria de control del poder ejecutivo con particular referencia a países de sistema parlamentario, y al modelo presidencialista por excelencia, estos es, E.U.A. En general, la República Federal Alemana, Francia, Italia y Gran Bretaña nos proporcionan las principales instituciones comparadas.

### III. CONTROLES PARLAMENTARIOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN PARTICULAR.

#### **Información o Comunicación**

Tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas compete al Congreso o Parlamento, la obtención y examen de información sobre las actividades del Ejecutivo. En el parlamentarismo, donde el Gabinete o Gobierno rinde cuentas a la representación nacional, enterar o poner en conocimiento al Parlamento del curso de la administración es actividad cotidiana, facilitada por la pertenencia del Gabinete al Parlamento. En cambio, en los sistemas presidencialistas, supuesta la separación de poderes, el Ejecutivo acaso informará al Legislativo, pero siempre mediante mecanismos precarios y esporádicos; frecuentemente en los casos de “cooperación constitucionalmente prescrita” o “puntos de contacto”.

Los medios de control que sobre el Ejecutivo ejercita actualmente el Parlamento, múltiples ocasiones carecen de sanción, sin embargo eso no los hace menos eficaces, puesto que constituyen un instrumento eficaz de presión sobre el gobierno.

Los instrumentos informativos son variados y más propiamente que comunicación, implican intercomunicación entre Gabinete y Parlamento. Los principales medios son: a) la pregunta parlamentaria o cuestión parlamentaria, en sus 2 versiones oral y escrita; b) la presentación de informes; c) las comparecencias, y particularmente d) las interpelaciones.

La quintaesencia de todos estos mecanismos o prácticas es una interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero una interacción cognoscitiva, en la que se verifica un intercambio de puntos de vista, siempre en referencia al ejercicio que de sus atribuciones hace el Gabinete o Ministerio. El Parlamento no se limita a recibir pasivamente la información, antes la solicita y después la evalúa. El Gobierno a su

vez no sólo entrega información, la intenta justificar y defender, luego entonces, hay un diálogo. Atenta esta observación haremos una somera semblanza de cada institución.

La pregunta parlamentaria es el medio por excelencia de comunicación entre los poderes; su práctica es ordinaria en los modelos parlamentarios; en los presidenciales como el Gabinete no forma parte del Legislativo, la pregunta, al menos la oral, sólo se plantea cuando de forma ad-hoc comparece un representante de la administración. En los países parlamentarios la regulación de la formulación y respuesta de las preguntas es detallada. En Gran Bretaña todos los días de sesión, excepto viernes, se destina en la Cámara de los Comunes una hora para preguntas y respuestas orales, además de las preguntas escritas que aparte se formulen. Cada representante puede formular hasta dos preguntas orales (siempre por escrito presentadas); y es el caso que entre 80 y 90 preguntas se plantean cada día, pudiéndose responder entre 40 y 45; de manera tal que en un período



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

ordinario de sesiones hasta 11,000 preguntas orales son formuladas, siendo 5,000 contestadas oralmente y las restantes contestadas por escrito; ello independientemente de las 3,000 preguntas escritas que además se contesten<sup>32</sup>.

En Alemania Federal existen varias figuras de preguntas parlamentarias de los miembros del Bundestag (diputados) frente al Gobierno. Un diputado en lo individual puede formular una pregunta oral sin debate que el Gobierno puede no contestar, para dichas preguntas orales cada diputado ha de destinar mensualmente una hora de los debates; un diputado también puede requerir por escrito al Gabinete, información relativa a la ejecución gubernamental de los acuerdos parlamentarios, pudiendo incluso objetar el incumplimiento de un acuerdo o la deficiencia en la información que el gobierno le remitió; tales objeciones desembocan en un debate si el 5% de los diputados del Bundestag deciden discutir en pleno

la contestación a la objeción del diputado que el gobierno debió haber hecho en 4 semanas, o bien se discute en el Bundestag la objeción no contestada. La mayoría de una fracción parlamentaria (tienen 15 diputados como mínimo, las fracciones de los partidos) puede formular una pregunta escrita que el ministerio estará obligado a responder; el 5% de los diputados del Bundestag puede proponer una interpelación para debatir cuestiones políticas generales y si 30 diputados respaldan la propuesta, el debate es obligado (el Bundestag posee 666 diputados)<sup>33</sup>.

En Francia bajo la V República, las cuestiones son escritas u orales, y estas últimas con o sin debate; es de hacerse notar que para la pregunta oral ordinaria (sin debate) al menos debe destinarse una sesión a la semana, y el cuestionante dispone de hasta 5 minutos para discutir oralmente sobre la respuesta a su pregunta, en cambio en las llamadas “cuestiones de actualidad” el tiempo es de sólo 2 minutos;

<sup>32</sup>Wheare; K. C. Las legislatures; Instituto de Investigaciones Legislativas; México 1981 pág. 97

<sup>33</sup>Stein, Ekehart, Derecho Político, editorial Aguirre, Madrid, 1973; pág. 74

las preguntas escritas se inscriben en el acta final de los debates de determinado día y la respuesta aparece en el boletín oficial<sup>34</sup>.

Al margen de la “cuestiones” parlamentarias existían las interpelaciones como forma autónoma ahora bajo el ropaje de moción de censura. Sobre sale aparte la figura de la pregunta suplementaria en algunas legislaturas europeas, a cargo del diputado que hizo una pregunta inicial; por ejemplo, en Dinamarca, en Noruega, en Suecia, donde además el ministro y el diputado pueden debatir la cuestión; en Italia un diputado dispone de 5 minutos para replicar la respuesta ministerial.

En cuanto a estadísticas del volumen de preguntas parlamentarias respondidas por el gobierno, las variantes son notorias; pero siempre revelan la eficacia de la pregunta como medio de conocimiento en cada sistema parlamentario. En Suecia por ejemplo, la Cámara Baja generalmente pregunta

menos de 40 ocasiones anuales; en los Países Bajos, la Cámara de Diputados ha llegado a formular 200 preguntas; en la V República Francesa difícilmente excede 70 el número de preguntas orales respondidas al año.

La práctica de las preguntas parlamentarias se desarrolló en Gran Bretaña en la segunda mitad del siglo XIX, desde entonces representan el medio privilegiado para conocer la posición de la administración sobre determinados temas. Su incidencia o uso, al margen de la mecánica para que sean formuladas, varían mucho de un país a otro.

Como una mera referencia es de considerarse que por ejemplo en Francia se formulan alrededor de 50, 000 preguntas escritas u orales cada año. En Alemania, en cambio son formuladas cerca de 5000 preguntas por año, siendo la mayoría de ellas respondidas por escrito. En el caso de Italia las preguntas orales ascendieron a 7886 en la octava legislatura (1979-1983); mientras que las preguntas escritas en el mismo periodo llegaron a totalizar

---

34Burdeau; op. cit.; pag. 783



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

20, 204. De hecho, en Inglaterra se dedica cotidianamente una hora para que los ministros respondan preguntas ante los parlamentarios en las sesiones (periodo de “question-time”)<sup>35</sup>.

Otros medios alternativos de intercomunicación, y menos importantes son: la presentación de informes del Ejecutivo al Legislativo; las comparecencias, sobre todo en regímenes presidenciales, y parcialmente, las interpelaciones. La presentación de informes tiende a ser escrita, pero la excepción más significativa es la lectura de un informe del Ejecutivo (normalmente por conducto del Jefe de Estado) en la apertura de sesiones ordinarias del Parlamento o Congreso. Es de mencionarse que en el caso particular de Italia dicho informe está sujeto a discusión y aprobación por el Parlamento; el informe del gabinete es una síntesis anual de la gestión administrativa del estado<sup>36</sup>. En Francia, el Presidente o Jefe de Estado puede dirigir informes a la Asamblea Nacional, en

tanto que los miembros del Gobierno pueden ser oídos, cuando lo soliciten<sup>37</sup>. En Estados Unidos los mensajes del Presidente no son debatidos por el Congreso, al menos por el pleno, sino por las comisiones correspondientes de la legislatura, tomándolos en cuenta en tanto que proponen legislación<sup>38</sup>.

Las comparecencias son el medio idóneo para cuestionar a la administración. En realidad, una comparecencia es el soporte de otros medios como la pregunta parlamentaria. En los regímenes parlamentarios, dado que los miembros del gabinete son a la vez miembros del Parlamento, su presencia en las sesiones del cuerpo legislativo es al menos ordinaria. En cambio, en los sistemas presidenciales, como opera la separación personal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la comparecencia de miembros de la administración es producto de un requerimiento especial hecho por el Parlamento y que no se puede rehusar. La comparecencia posibilita el debate

35Mény, Yves; *Politique Comparée*; Editions Montcherestien; París, 1993; pág. 263  
36Manzella; op. cit.

37Burdeau; op. cit.; pag. 782  
38Wheare; op. cit. Pag. 104

acerca de la gestión administrativa, y en ella los ministros, aparte de una relación detallada sobre un problema determinado, pueden abordar una generalización de las políticas que intentan justificar.

Por lo que respecta a la interpelación deben hacerse ciertas precisiones: En sí, la interpelación es mucho más que una simple pregunta; la pregunta es la primera fase del proceso; se emiten también juicios de valor y se procede a un debate al menos entre el interpellante y su interlocutor, y en ciertas ocasiones y países se trasciende hasta la votación. La profundidad de la interpelación varía de sistema a sistema. En Francia la interpelación tiene que asumir la forma de moción de censura. En Inglaterra y países de la comunidad británica no existe la figura<sup>39</sup>. El caso de Suecia es interesante, la interpelación conduce a debate general pero no a votación final; en 1950 hubo 40 interpelaciones en la cámara alta y 87 en la baja.

Las interpelaciones, en general traen

conigo la posibilidad de suscitar un debate o una discusión sobre las explicaciones que el gobierno da a una pregunta o cuestionamiento. En Italia, la interpelación se reserva las sesiones del pleno y se prohíben las comisiones; en ocasiones se recurre en exceso al mecanismo de interpelación, por ejemplo en el periodo de 1979 a 1983, se llegaron a formular 2546. En Alemania se formulan las llamadas “pequeñas interpelaciones” (kleine anfrage), que son cuestiones escritas planteadas por al menos 26 diputados y aunque el objetivo no es generar un debate por lo menos se recibe una información amplia de parte del funcionario interpellado; se interponen de 4 a 500 interpelaciones por año. También En Alemania se da cabida a la interpelación clásica, y su número para el periodo 1983-1987 alcanzó las 175 <sup>40</sup>.

## Fiscalización o Vigilancia

Entiéndese por “fiscalizar”, “criticar o syndicar las acciones de otro”, syndicar a su vez significa “acusar, delatar, po-

39Wheare; op. cit. Pag. 91

40Mény, Yves; Politique Comparée; Editions Montcherestien; París, 1993; pág. 264



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

ner una nota, tacha o sospecha”<sup>41</sup>; vigilar por último quiere decir “velar sobre una persona o cosa, o cuidar atentamente a ella”. El Parlamento tiene entonces, los cometidos genéricos de vigilar y fiscalizar al Gobierno, y para ello dispone de medios mucho más enérgicos que los de sola información o intercomunicación; cuando el Legislativo fiscaliza va más allá de la pregunta, y recurre a otras fuentes de información que examina críticamente, verificando el legal y regular ejercicio de atribuciones por parte del Ejecutivo.

Dentro de los instrumentos de inspección y fiscalización hay una amplia gama de instituciones; destacan el Ombudsman escandinavo, las comisiones de investigación, los tribunales de cuentas, y de alguna manera la interpelación, que como ya vimos, su ámbito excede a la mera pregunta parlamentaria.

110

Todo mecanismo de fiscalización va complementado de una sanción o consecuencia, ya sea política o jurídica,

y cuya aplicación hace las veces de última ratio para presionar e inducir al Ejecutivo al cumplimiento de sus atribuciones. Por lo tanto, el Parlamento se encuentra investido de múltiples facultades, en el entendido de que algunas de ellas trascienden el ámbito de lo que abarca la fiscalización. En rigor, la fiscalización perfecciona el estado de conocimiento del legislativo respecto del comportamiento de la Administración Pública.

El medio más difundido para investigar al Ejecutivo son las llamadas comisiones o comités parlamentarios; comisiones especiales que supervisan e inspeccionan la actividad del gobierno, interrogando a los miembros del gabinete; investigando secretarías, llamando testigos a declarar, en fin, obteniendo información respecto de un asunto particular como en las legislaturas continentales europeas y la estadounidense, o para el conocimiento regular de determinadas materias de la administración.<sup>42</sup> Es necesario hacer una distinción elemental; el Con-

---

<sup>41</sup>Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena; Sopena; Barcelona, 1982; pags. 590, 1244 y 1388

<sup>42</sup>Wheare; op. cit; pag. 106

greso ó Parlamento posee una estructura a base de comisiones o comités especializados y permanentes que vigilan la actividad gubernamental que competencialmente les corresponde fiscalizar; son excepcionales los casos de “gobierno congresional”<sup>43</sup>, en los que los comités parlamentarios subordinan a la Administración Pública, el gobierno de asamblea es una institución más bien histórica. Por otra parte, resulta el hecho de que tales comités permanentes son distintos de una Comisión de Investigación constituida ad hoc para constatar y declarar la existencia de una situación o comportamiento del ejecutivo irregulares. En el Poder Legislativo ambas instituciones revisten importancia; los comités ó comisiones del Parlamento tienen una estructura paralela o la de la Administración Pública. Cada ministerio o secretaría de estado, enfrenta la supervisión de una comisión parlamentaria análoga, principio aplicado con particular rigor en E.U.A. En Inglaterra, en la Cámara de los Comunes sobresalen 2 comités ó comisio-

nes ad hoc; las Royal Comisions para Presupuesto y para la Cuenta Pública, que se encargan de supervisar y ejercer control sobre las finanzas de la administración, velando por la legalidad en el ejercicio del presupuesto y del gasto; a partir de 1967 se amplió en la Cámara de los Comunes el uso de las comisiones.

En Inglaterra y los demás países de la Mancomunidad Británica, ninguna comisión se crea en el parlamento sin la anuencia del gabinete como regla general. En cambio, en las legislaturas europeas, y sobre todo en Estados Unidos, los comités o comisiones son formados prescindiendo de la voluntad del Ejecutivo. En el Congreso norteamericano, si bien todas las comisiones investigan, las comisiones de investigación ad hoc, que examinan ciertos abusos o problemas, tienen amplios poderes de citación para testigos, y de producir pruebas; combinan los elementos de una comisión parlamentaria, con los poderes de una Corte de Justicia<sup>44</sup>.

En Alemania Federal una comisión de

---

43Uvalle Berrones, Ricardo; El Gobierno en acción; FCE-INAP, México, 1984; pag. 137

44Nicholas, H. G.; La naturaleza de la Política Norteamericana; FCE; México, 1984; pag. 139



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

investigación declara la existencia de conductas, y en dicho sentido obliga a los tribunales que parten de hechos ya probados que se limitan a juzgar.<sup>45</sup> En el Bundestag basta el acuerdo un cuarto de sus miembros para formar una comisión de investigación. Sin embargo, no siempre las comisiones están compuestas por diputados; en Inglaterra verbigracia, las comisiones son cuerpos externos al parlamento, que pueden o no tener a diputados integrándolos. Como última ejemplificación, vale la pena citar el caso del Comisionado de Defensa que pertenece al Bundestag alemán y que tiene por objeto inspeccionar y obtener información del ministerio de defensa, reaccionando contra cualquier violación de derechos gubernamentales que constate; o bien la Comisión de Defensa de los Derechos del Parlamento, que actúa en los recesos de éste y defiende su posición frente al Ejecutivo.

112

Restan por analizar 2 medios de fiscalización de la actividad gubernamen-

tal, a saber: el Tribunal de Cuentas y el Ombudsman. El Tribunal de Cuentas no es estrictamente parte del Parlamento; por lo general es un organismo auxiliar (Stein), y es objeto de distintas caracterizaciones. Fix-Zamudio lo clasifica como una institución de protección constitucional tendiente a la regulación del uso de recursos económicos y financieros. En realidad, el Tribunal de Cuentas es un organismo técnico, relativamente autónomo puesto que rinde cuentas al Parlamento, y tiene por cometido fiscalizar y revisar el legal ejercicio del gasto público. El Tribunal de Cuentas para tal efecto, emite dictámenes que el Parlamento tiene en cuenta para controlar el gasto de la Administración. Los tribunales están compuestos de magistrados con independencia funcional, que rinde informes al parlamento con objeto de racionalizar la administración y promoviendo su eficiencia. Advertimos la existencia de Tribunales de Cuentas en Alemania y en Italia (Corte de Cuentas), por referir algunos ejemplos.

Finalmente, debe mencionarse al Comisionado Parlamentario escandina-

---

<sup>45</sup>Stein; op. cit.; pag. 75

vo u Ombudsman, protector especializado de los derechos humanos frente a cualquier acto administrativo que los conculque. El Ombudsman no es propiamente una autoridad y sus dictámenes no vinculan a la Administración Pública; él depende del Parlamento que lo nombró y al cual rinde informes especiales y generales anuales, acerca del desempeño del gobierno respecto de los derechos fundamentales. El Ombudsman está en contacto directo con los gobernados de quienes recibe quejas por presuntas transgresiones de sus libertades fundamentales a cargo de órganos administrativos; actuando con cierta independencia funcional, el comisionado parlamentario después de examinar los casos y encontrarlo pertinente, dirige recomendaciones al funcionario responsable, que normalmente son acatadas, revocándose el acto violatorio. Como último extremo, el Ombudsman puede acusar o demandar ante los tribunales al funcionario renuente. En sus relaciones con el Parlamento, el Ombudsman se permite proponer las reformas que considere convenientes para mejorar

el funcionamiento de la Administración, cuya legalidad controla y fiscaliza, investigando directamente por petición de parte o ex officio cualquier posible violación de derechos fundamentales.

### **Aprobación de Actos**

En éste rubro figuran todos los casos de “cooperación constitucionalmente prescrita”, entre el Parlamento y el Gobierno o Ministerio. Existen múltiples actos estatales cuya elaboración y validez está condicionada por la concurrencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se trata de hipótesis de colaboración de poderes ejercitándose controles recíprocos; la doctrina constitucional estadounidense prefiere el término de “puntos de contacto”, como excepciones a la autonomía y monopolio de acción de los poderes<sup>46</sup>.

Esa aprobación parlamentaria de actos ministeriales se ramifica principalmente en 4 vertientes, a saber: legislación, presupuesto, política exterior y nombramientos.

---

<sup>46</sup>Loewenstein; op. cit.; pag. 132



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

La legislación es en inicialmente función exclusiva de las legislaturas; sin embargo, existen excepciones y temperamentos al principio. Las excepciones son la facultad reglamentaria del ejecutivo y las ordenanzas de emergencia junto con los decretos-ley. El temperamento es que si bien el Legislativo aprueba la ley, el Ejecutivo puede producirla indirectamente mediante la facultad de iniciativa. Pero el Parlamento preserva ciertos contrapesos mediante controles del ejercicio de la potestad reglamentaria y reservándose la facultad de aprobar las iniciativas del gabinete. En cuanto a restringir la competencia reglamentaria, se han ideado diversos mecanismos, como: la subordinación jerárquica del reglamento a la ley (los reglamentos ejecutivos); la limitación de los reglamentos autónomos a materias excepcionales y predeterminadas: Pero tal vez uno de los sistemas más enérgicos en cuanto a control de la facultad reglamentaria sea el alemán, que confiere al Bundestag o Cámara Baja el poder de autorizar discrecionalmente al Ejecutivo para que emita disposiciones reglamentarias sobre determinadas

materias, pero la delegación legislativa predetermina no sólo el contenido en lo general, sino también los alcances y sentido de la regulación reglamentaria del Ejecutivo. En lo relativo a la legislación observa Wheare: “es a través de sus facultades (parlamentos) para aprobar leyes en donde encuentren las principales oportunidades para controlar al Ejecutivo”<sup>47</sup>. En efecto, no hay que olvidar que las leyes son el principal instrumento para emprender una política, y un Ejecutivo carente de los medios legislativos está condenado al fracaso; sin leyes no se puede gobernar, de ahí el control parlamentario a través de la legislación.

Por lo que hace a la aprobación del presupuesto, éste es uno de los más importantes actos políticos del Parlamento. Formalmente el presupuesto adopta el carácter de ley (ley de ingresos y egresos); y su elaboración y presentación corren a cargo del Ejecutivo, que lo somete a la consideración del Parlamento o Congreso. La aprobación del presupuesto da lugar

en el Parlamento a que se discutan las partidas presupuestarias, y con ello se examinen cada uno de los sectores de la administración correspondientes; sobre ese particular se suscita en las legislaturas el conocimiento, discusión y control de la política gubernamental en general, expresada en la previsión del gasto y las finanzas públicas. Entonces el curso de la discusión de la legislación financiera propicia debates generales que, en los sistemas parlamentarios, comprometen la responsabilidad y permanencia del gobierno.

En los países con sistema bicamaral, tanto parlamentarios como presidencialistas, se confieren a la Cámara Alta o Senado, la competencia de aprobar los tratados internacionales mediante su ratificación, así como aprobar otros actos gubernamentales de política exterior. El Senado en los sistemas federales, asume la representación de las entidades federativas; pero si no hay Senado el Parlamento con su Cámara Baja se hace cargo de las facultades de coadyuvar a la determinación de la política exterior. Aparte de lo anterior, el Senado tiene, sobre to-

do en el sistema americano, la atribución de concurrir con el Jefe del Ejecutivo al nombramiento de algunos funcionarios pudiendo aprobar las propuestas del titular del gobierno (nomination-confirmation-appointment).

El control senatorial o parlamentario de la política exterior gubernamental y de muchas de las cooptaciones del Jefe de Gobierno, está solidamente complementado con el llamado juicio político o impeachment, en el que procede en ciertas hipótesis preferentemente de responsabilidad penal- la distribución del Jefe del Ejecutivo (ya sea el Presidente o el Primer Ministro); dicha institución la examinamos en el siguiente inciso.

### **Formación, Mantenimiento y Disolución del Gobierno; Responsabilidad Política y Penal**

Los mecanismos que operan en los regímenes parlamentarios y presidencialistas conllevan diferencias radicales en cuanto a la formación, mantenimiento y disolución del Gobierno. En el siste-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

ma parlamentario el Gobierno esta conformado por el partido o coalición de partidos que constituyen la mayoría parlamentaria; y así como el parlamento forma al Gabinete, lo mantiene mediante su confianza, que una vez retirada por aprobación de un voto de censura o desaprobación de una cuestión de confianza, da lugar a la disolución del Gobierno. Las 2 figuras que comprometen la responsabilidad política del Gobierno son la cuestión de confianza y el voto de censura. La cuestión de confianza es promovida por el Gabinete que compromete su responsabilidad al plantearla o proponerla, sometiendo a la consideración del Parlamento un programa o problema importante o bien aspectos de política general. Posteriormente el Parlamento, acuerda su confianza, o la deniega obligando al gobierno a dimitir.

El otro procedimiento para reiterar la confianza o privar de ella es el del voto de censura, que comienza en el propio Parlamento con una moción de censura propuesta por los miembros de la legislatura; el voto de cen-

sura después de aprobada la moción, puede ser acordado o rechazado, en el entendido de que acordar el voto de censura obliga al gobierno a dimitir. Ese poder que detenta el Legislativo en los sistemas parlamentarios es sin embargo objeto de diversas limitaciones que varían de régimen a régimen. En Alemania Federal desde la Ley Fundamental de Bonn de 1949 se implantó el voto de censura constructivo o *Konstruktives Misstrauensvotum*, consistente en que sólo puede removerse al Canciller mediante el nombramiento de su sucesor. En el año de 1982 el Bundestag, que antes era dominado por la coalición mayoritaria SDP-FDP (izquierda-liberales), designando a Helmut Schmidt como Canciller, enfrentó una crisis política con la consiguiente ruptura de la coalición original y la integración de una nueva con los partidos CDU-FDP (cristiano demócratas-liberales), que removieron a Schmidt designando como Canciller a Helmut Kohl.

Por su parte en Francia, si la Asamblea Nacional intenta censurar al Primer Ministro, debe lograrlo mediante una votación expresa y masiva, en la

que las abstenciones se computan a favor del Gobierno. Esa posibilidad de disolver el Gabinete mediante un voto de no confianza es lo que genera la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento; tal responsabilidad, entendida como la obligación de un detentador de poder, de dar cuenta a otro sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, es el medio más enérgico de control del Legislativo al Ejecutivo que puede concebirse.

En los sistemas parlamentarios de Poder Ejecutivo dual el Jefe de Estado, Rey o Presidente, es irresponsable políticamente, pero su función es meramente protocolaria; en cambio, el Jefe de Gobierno o Primer Ministro es designado por el Parlamento y ante él junto con su gabinete, es responsable políticamente. Por los riesgos que representa destituir al Primer Ministro, autor de la política gubernamental, se han perfeccionado distintos mecanismo de estabilización ministerial o gubernamental, como los recién mencionados, a fin de evitar las crisis ministeriales de sistemas partitocráticos

y pluripartidistas como el de Italia.

En los sistemas presidenciales el titular único del Ejecutivo es irresponsable políticamente ante el Parlamento o Congreso, no tiene que rendir cuentas a nadie de su gestión en general. Impera en el Poder Ejecutivo el principio de inamovilidad e irresponsabilidad.

El Legislativo por su parte está tutelado con la inmunidad y la autonomía funcional, reforzada por la incompatibilidad de pertenecer a los 2 poderes.

El único instrumento de destitución del Congreso hacia el Ejecutivo es la responsabilidad penal, hecha efectiva mediante el juicio político o impeachment. La acusación pública, originariamente anglosajona, permite juzgar al titular del Ejecutivo y a otros funcionarios que gozan de fuero constitucional, por la comisión de ciertos ilícitos predeterminados. Esa improcesabilidad ordinaria se traduce en la institución de una jurisdicción especial, denominada justicia política en Francia a título de ejemplo. La institución opera normalmente mediante acusación de la Cámara Baja ante la Cámara Alta.



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

Así en Inglaterra la Cámara de los Comunes acusa al canciller ante la Cámara de los Lores. En Francia la Asamblea Nacional junto al Senado acuden ante la Haut Cour de Justice, organismo que funge como Jurisdicción Política especializada, compuesta por senadores y diputados en números regulares; en Estados Unidos la Cámara de Diputados acusa al Presidente ante el Senado.

Los supuestos que motivan un juicio político son variables. En Francia el delito de traición del Presidente y los delitos cometidos en el desempeño de su cargo por los ministros, son las causales del juicio político. En E.U.A. los delitos de alta traición y los “crímenes graves” dan lugar a la acusación pública; desde 1787 hasta 1970 se hizo uso de la acusación pública sólo 12 veces, únicamente una de ellas contra un presidente, Andrew Johnson en 1868, y fue absuelto. Las decisiones adoptadas por las cámaras siguen el criterio de mayoría, lo que da un matiz político a la decisión. El Impeachment, es letra muerta en la mayoría de los países (En Gran Bretaña

desde el siglo XIX no es usada la acusación pública), pero a pesar de ello los parlamentos no están dispuestos a renunciar a ese instrumento de destitución contra el Ejecutivo. En añadidura, cabe observar que como afirma Wheare, la sola existencia del impeachment hace muchas veces innecesario su ejercicio, surte efectos disuasivos (caso Watergate).<sup>48</sup> La institución del impeachment es radicalmente diversa de la responsabilidad política; sus fines, alcances y sentido están perfectamente delimitados. La responsabilidad penal del Jefe del Ejecutivo tiene por objeto evitar su impunidad, supuestos ciertos ilícitos penales de gravedad, pero no constituye un mecanismo de fiscalización sobre el Gobierno como la responsabilidad política.

Todos los sistemas de control parlamentario hasta ahora expuestos tendrían un valor simplemente formal, si se perdieran de vista los factores que proporcionan movimiento a todo sistema de gobierno. Son principalmente los partidos políticos los agentes

---

<sup>48</sup>Wheare; op. cit.; pag. 108

que le imprimen dinámica a toda la vida política y a las instituciones de gobierno. La confrontación entre Legislativo y Ejecutivo igualmente está sujeta al enfrentamiento entre partidos. Todo instrumento de control parlamentario sobre el Ejecutivo tiene condicionado su éxito a la multiplicidad de partidos que dominan en el Parlamento y el Gobierno. La única manera de controlar a un partido gubernamental que domina en el Parlamento y el Gabinete es mediante la concesión de los controles a las minorías opositoras del cuerpo legislativo. Solo la oposición puede controlar a la mayoría, nunca se autocontrola la mayoría; de ahí el gran éxito político de institucionalizar a la oposición en el Congreso y el Gabinete. Sobresale la figura del “Shadow Cabinet” inglés, un gobierno opositor alternativo apto para vigilar y criticar al gobierno, asimismo se establece una remuneración especial para el líder opositor como lo hizo Canadá en 1905, Australia en 1920, Inglaterra en 1937,<sup>49</sup> etc. La idea es fortalecer la oposición y empalmarla con el Ejecutivo para presionarlo y

<sup>49</sup>ídem; pag. 44

vigilarlo, concediendo también las prerrogativas de los controles a las minorías parlamentarias o congresionales, puesto que una oposición débil procrea gobiernos autoritarios e irresponsables.

#### IV. LOS CONTROLES PARLAMENTARIOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO.

### **BOSQUEJO DE LOS MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO**

No cabe duda que el sistema político mexicano, y muy en particular el Congreso de la Unión, transitan por un proceso de metamorfosis profundo. La irreversible pluralidad, la alternancia y la vitalidad que permea al Poder Legislativo, constituyen presupuestos fundamentales para consolidación del Estado de Derecho en México por la vía pacífica e institucional. Sin embargo, mas allá de cualquier expresión con resonancia retórica, es evidente que forjar un eficaz equili-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

brio de poderes que afiance la legalidad democrática, pasa necesariamente por reposicionar institucionalmente al Poder Legislativo mexicano. Pero reposicionarlo no solo relativamente frente al Poder Ejecutivo, sino, y sobre todo, dotarlo de la estructura y organización interna necesarias para el ejercicio apropiado de sus funciones de representación, legislación, de control y presupuestal. La tendencia auspiciosa observada en los últimos años alienta la esperanza de un fortalecimiento competencial del Congreso de la Unión que debe ir acompasado con la adecuación estructural y organizacional internas.

Pero optimismo aparte, no se debe soslayar la circunstancia de que, si bien el Poder Legislativo mexicano ha ido cobrando creciente conciencia de sí mismo, de su propia legitimidad y los alcances y trascendencia de sus poderes, el proceso de maduración institucional y de potencialización de sus competencias esta aún inconcluso. La breve revista de Derecho Parlamentario comparado que antecede a este inciso, no hace sino insinuar la

necesidad, o más fuertemente dicho, la exigencia de profundizar, extender, perfeccionar y ejercer plenamente, todos los medios de control parlamentario que permitan al Congreso mexicano una incidencia determinante en el curso de la vida política de la nación, así como en la toma de decisiones o adopción de políticas públicas importantes para la ciudadanía.

Un Poder Legislativo condigno de tan compleja función debe hacer acopio de una gran creatividad parlamentaria para desarrollar con plenitud sus propias funciones, ya sea con el actual marco normativo ó promoviendo las reformas que se estimen necesarias para enriquecer las posibilidades de control del Congreso Mexicano.

En México los medios de control parlamentario responden a la lógica de un sistema de gobierno presidencialista, no existen los instrumentos propios de un régimen parlamentario en los que el Poder Legislativo tiene el poder de constituir o remover al Gabinete o Gobierno, o incluso de desti-

tuir a un ministro mediante un voto de desconfianza. Algunos de los controles parlamentarios de nuestro sistema de gobierno se inspiran en instituciones análogas del régimen presidencial estadounidense conocidas como “puntos de contacto” entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Para efecto de sistematizar los instrumentos de vigilancia y fiscalización del Congreso hacia el Poder Ejecutivo es conveniente referir algunos antecedentes que den cuenta de los medios de control actuales.

El espíritu del presidencialismo americano permea la organización constitucional mexicana, cuestión que evidencian las siguientes palabras de Binkley: “The function of the president in our system is to discover and somehow or other to promote the public welfare amid the mosaic of conflicting interest represented in congress”. “We need presidents experts in the kind of leadership that make this championship effective”<sup>50</sup>. Esas ideas gubernamentales inspiraron al sistema de gobierno

implantado en la Constitución de 1917, en la que se otorgó al presidente cierta primacía política respecto de los poderes restantes. Aparte del conjunto de atribuciones conferidas formalmente por la Carta Fundamental, el presidencialismo mexicano se consolidó significativamente en el ejercicio del poder, mediante la formación del Partido Revolucionario Institucional, cuya jefatura correspondió al propio Presidente de la República.

Por otra parte, de ninguna manera puede pasar inadvertido el hecho de que a partir de las elecciones de 1997 ningún partido político ha tenido mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; en tanto que en la Cámara de Senadores desde el proceso electoral federal del año 2000 sobrevino la misma pluralidad en su composición. En el contexto de esa nueva representación nacional se promulga la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1999; con base en ella, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que data de 1934, y en diversos preceptos de la Constitución,

---

<sup>50</sup>Binkley, Wilcred E.; *President and Congress*; Vintage Books; New York; 1962; pag. 381



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

se debe emprender el análisis o la descripción de los medios de control parlamentario del Congreso hacia el Poder Ejecutivo. En consecuencia se puede apreciar que la fuente de los instrumentos de control es diversa, ya que algunos dimanar directamente del texto constitucional, mientras que otros se establecen a través de fuentes infraconstitucionales, como la Ley Orgánica ya referida. Cabría por otro lado, plantearse la pertinencia o validez de instrumentos de control que no están consagrados ni en la Constitución, ni en la Ley, sino en fuentes de inferior rango que se denominan en la doctrina como fuentes infrarreglamentarias; análisis que sin embargo no constituye el objeto de este estudio.

En cuanto a los medios de intercomunicación e información del Ejecutivo al Congreso, sobresalen 2 principalmente, ambos contenidos en la Constitución y de limitada eficacia:

a) El informe presidencial, que constituye la única ocasión en que el Jefe del Ejecutivo hace acto de presencia en el Congreso para dar razón del

curso de su política. El informe está estructurado en el art. 69 constitucional y el art. 7 de la Ley Orgánica del Congreso, se rinde anualmente en un acto solemne, dando con él apertura a las sesiones del Congreso; es leído por el Presidente y contestado por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; la contestación del informe es elaborada sin la concurrencia o participación de los diputados, los cuales tampoco tuvieron el texto del informe con anterioridad a su lectura por el Presidente. Además hay que agregar esa práctica de impedir toda pregunta, cuestionamiento o interpelación en la rendición del informe, olvidando que la función natural de todo Parlamento o Congreso, que son por antonomasia la Representación Nacional, es precisamente la de inspeccionar al menos el curso de la política gubernamental.

b) Las comparecencias de los secretarios de estado jefes de los departamentos administrativos y directores de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, son un instrumento parla-

mentario que intercomunica a los funcionarios mencionados con la representación nacional del congreso. La facultad de cualquiera de las cámaras para citar a los funcionarios será ejercitada para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos. ( art. 93 constitucional). Al parecer el precepto es un tanto limitativo, el funcionario no debe sino "informar" es curioso advertir que en este supuesto, a diferencia del informe presidencial, la práctica si ha tolerado la pregunta parlamentaria. Las comisiones de las cámaras también pueden citar a comparecer a funcionarios del Gobierno Federal, según lo prevee la Ley Orgánica del Congreso, conforme a sus arts. 45 y 98.

Entre los medios de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo previstos a nivel de ley se encuentra la pregunta parlamentaria, muy limitativamente regulada en los arts. 45, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso, ante las comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente. Es de notarse a la luz de la ex-

periencia parlamentaria comparada las enormes posibilidades que ofrece este instrumento de comunicación tan precariamente contemplado en nuestro sistema.

En cuanto a los medios de fiscalización o vigilancia parlamentaria destaca el órgano de reciente creación perteneciente a la Cámara de Diputados establecido en el art. 79 constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación, que aunque dista aún de constituir una jurisdicción contable como los Tribunales de Cuentas europeos, está dotada de mayor independencia y solidez institucional que la extinta Contaduría Mayor de Hacienda.

En lo relativo a la "aprobación de actos", que no es otra cosa que "los puntos de contacto" de la doctrina americana, o "la cooperación constitucionalmente prescrita" entre 2 detentadores de Loewenstein, hay múltiples supuestos, que en principio, asegurarían un cierto control parlamentario, se trata de actos estatales



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

cuya validez constitucional esta condicionada por la concurrencia o acuerdo del congreso o alguna de sus cámaras y el Ejecutivo, es decir por la concurrencia de 2 órganos de poder público. Dentro de un rubro así podemos incluir los siguientes mecanismos la legislación, el presupuesto, el endeudamiento (empréstitos), algunos actos de política exterior y ciertos nombramientos.

La legislación no es en principio una "cooperación constitucionalmente prescrita"; legislar es potestad exclusiva del congreso, salvo las excepciones de la legislación de emergencia, la regulación del comercio exterior y algunos reglamentos de naturaleza autónoma que el Ejecutivo puede emitir. En el proceso legislativo hay un cierto matiz de cooperación o colaboración de poderes, a favor del Ejecutivo al otorgársele en la fase de promulgación a su cargo, el poder relativo de veto. Sin embargo, materialmente, y en virtud de la facultad de iniciativa presidencial, el Congreso antes se limitaba las más de las veces a examinar y aprobar los proyectos de ley del

Ejecutivo. No hay gobierno que pueda emprender su política sin leyes; la normatividad manifiesta o expresada en la ley es el medio técnico por excelencia para realizar una política; es desde este punto de vista, que el Congreso ejerce cierto control sobre la Administración Pública, reservándose la competencia de elaborar las leyes.

El caso del presupuesto, cuya elaboración y presentación corre a cargo del Ejecutivo, al igual que la legislación, confiere al Congreso cierto control, sobre el gasto público específicamente. La Cámara de Diputados tiene la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos, y junto con la Cámara de Senadores aprobar la Ley de Ingresos. El Senado, como representante de los estados ante la Federación, coadyuva con el presidente en la gestión de la política exterior, y en el nombramiento de ciertos funcionarios federales. En materia de tratados internacionales el Senado realiza el acto intermedio de su aprobación, la suscripción la hizo antes el presidente y la ratificación él mismo la hará después. El Senado ejercita un control insuficiente

puesto que el artículo 133 constitucional al mencionar solamente "tratados" hace exclusión de múltiples acuerdos internacionales que pueden surtir efectos y obligan a la nación. La intervención senatorial en los nombramientos del ejecutivo recae en los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, los miembros del cuerpo diplomático y del servicio exterior, empleados superiores de Hacienda y Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; salvo los anteriores supuestos prevalece el principio de libre nombramiento y remoción de funcionarios de la administración, a diferencia del presidencialismo clásico, en el que los secretarios de despacho por ejemplo, deben ser nombrados con aprobación del Senado. En Estados Unidos constitucionalmente no existe la figura de nombramientos absolutamente libres. En cambio nuestra Constitución otorgó al Presidente la facultad de libre nombramiento de Secretarios de Estado<sup>51</sup> (Se

---

51 Barquín Álvarez, Manuel; El Control del senado sobre el ejecutivo; monografía en la compilación "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica; varios autores; UNAM; México, 1977; Pág. 74

exceptúa al Procurador General de la República, cuyo nombramiento está sujeto a aprobación parlamentaria).

En cuanto a la facultad reglamentaria del presidente no había ningún control genérico sobre su legalidad; la legislación de emergencia y suspensiones de garantías si precisa de la anuencia del Congreso; y por último el uso de la facultad de legislación sobre comercio exterior concedida por el Congreso al Ejecutivo, está sujeto a aprobación anual mediante un informe anexo al Presupuesto. (Art. 131 constitucional).

Solo resta en el rubro de la responsabilidad penal, el llamado juicio político; medio débil y excepcional que tiende únicamente a evitar la impunidad del presidente durante su mandato por delitos de alta traición y graves del orden común; los restantes funcionarios del Ejecutivo que gozan de fuero responderán durante su encargo de todo delito, pero previo el juicio político que remueve la "improcesabilidad penal del funcionario. El impeachment para el presidente semeja al estadounidense; la cámara baja por mayoría de sus miem-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

bros decide la acusación pública ante la Cámara Alta, habiendo respetado la garantía de audiencia; el Senado finalmente juzga al acusado por una mayoría calificada de dos terceras partes.

# LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

\*Juan Carlos Cervantes Gómez

En el actual escenario político del país, el papel de la investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión serán fundamentales para el fortalecimiento del Poder Legislativo, ya que aportarán elementos que coadyuven en la acertada toma de decisiones y contribuirán a la solución de los problemas que se deriven del quehacer legislativo.

William Robinson,<sup>1</sup> menciona que “en el complejo mundo de hoy, la legislatura eficaz depende de la información y análisis que le permitan tomar decisiones bien fundadas”, de igual manera afirma que es importante crear un sistema eficaz de investigación y análisis para la legislatura, ya que en la práctica la eficacia de su trabajo es lo que atrae el apoyo de los

ciudadanos y da obligatoriedad a sus actos.<sup>2</sup>

En las últimas legislaturas, la necesidad de contar con órganos de información e investigación especializada de mayor calidad, ha sido evidente; por esta razón, con las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de septiembre de 1999, se crearon nuevos órganos de investigación y se ha incorporado la facultad de las Cámaras para establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa.<sup>3</sup> Con la mencionada reforma también se suprimen varios de los órganos de investigación ya existentes, algunos con más de 18 años en operación; por otra parte, se modifica la estructura de otros como

---

\*Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

<sup>1</sup> Especialista Senior en políticas públicas del Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos.

---

<sup>2</sup> William Robinson. El papel de la información en una legislatura democrática. En Memoria del Primer Encuentro Ibero Americano de Bibliotecas Parlamentarias, México, Cámara de Diputados, 1994 Página 85.

<sup>3</sup> Artículo 135. Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.



## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

es la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas y la Biblioteca.

La información y la investigación son parte esencial del adecuado proceso legislativo, por lo que atender tan importantes requerimientos, demanda una fuerte y bien organizada estructura. Es por ello que con el fin de precisar el estado de los principales servicios de información e investigación con que actualmente cuenta el Congreso, a continuación se realiza un breve análisis de los órganos que los prestan, así como de sus antecedentes y evolución.

### LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Durante las primeras décadas del siglo XX, la necesidad de contar con información técnica para realizar los trabajos legislativos comienza a tener una incipiente importancia. En esa época el Congreso sólo contaba con algunas colecciones de libros dispersas en varias oficinas de las Cámaras de Diputados y Senadores.<sup>4</sup> Es hasta el año

de 1936, cuando se inaugura la Biblioteca del Congreso de la Unión y con ello se crea el primer centro de información para el Congreso Mexicano<sup>5</sup>. En esta biblioteca se agruparon las distintas colecciones bibliográficas que existían tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Sin embargo, no era un servicio exclusivo para legisladores, ya que también prestaba servicios al público en general como lo sigue haciendo hasta hoy.

En 1991, con la intención de dotar de información ágil y confiable a los diputados, se crea el Sistema Integral de Información y Documentación a propuesta del Diputado Francisco Paoli Bolio.<sup>6</sup> En este Sistema se fusionó la Biblioteca Legislativa y el Sistema de Información Legislativa (SIL) con el fin de unificar esfuerzos y evitar la duplicidad de labores. El SIL cumplía con la función de formar bancos de datos automatizados sobre

128

<sup>4</sup>Iniciativa para instalar y reorganizar la Biblioteca del H. Congreso de la Unión. Diario de los Debates del 12 de noviembre de 1935. Página 37.

<sup>5</sup>Historia de la Biblioteca del Congreso en página Web de la Biblioteca de la Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/hist/>

<sup>6</sup>Propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Sistema Integral de Información y Documentación. Diario de los Debates del 20 de diciembre de 1991.

procesos legislativos.<sup>7</sup> Tres años después, el 15 de junio de 1994 comienza a funcionar la nueva Biblioteca del Palacio Legislativo de San Lázaro,<sup>8</sup> quedando a cargo de la Cámara de Diputados, posteriormente en 1998 se crea el Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca con el fin de realizar investigaciones exclusivas para los diputados. Con la creación de este servicio, la biblioteca deja de ser sólo un órgano concentrador para convertirse también en productor de información.

Actualmente, en virtud de lo dispuesto por la citada reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, se creó el Sistema de Bibliotecas del Congre-

so, encabezado por una Comisión Bicameral,<sup>9</sup> la cual se integra por tres diputados y tres senadores. En lo que respecta al Senado, su biblioteca depende de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales,<sup>10</sup> y en la Cámara de Diputados, las Bibliotecas se encuentran adscritas a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.<sup>11</sup>

#### EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Cuarenta y cinco años después de la fundación de la Biblioteca del Congreso, a propuesta del Diputado Luis Medina Peña,<sup>12</sup> durante la LI Legislatura se crea otro importante órgano de apoyo al trabajo de los diputados, el Instituto de Investigaciones Legislati-

---

<sup>7</sup>El primer antecedente de un centro de información automatizada lo encontramos en la L Legislatura, en la cual se crea el Centro de Documentación de la Mayoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (CEDIMAP) mediante un acuerdo del 2 de septiembre de 1976. Este era un órgano de consulta en materia de documentación y de apoyo informático. Su Director General fue el Diputado Gustavo Salinas Iñiguez y sus instalaciones se encontraban en la calle de la Fragua. Posteriormente se creó el SIL en la LI Legislatura, con el nombre de CADI, sin embargo sufrió varias reestructuraciones por lo que su denominación también cambió, se le llamo INFOCADI, y posteriormente el 4 de mayo de 1987 se le denominó SILE.

<sup>8</sup>Diario de los debates del 14 de junio de 1994. Página 864.

---

<sup>9</sup>Artículo 134 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título quinto, de la difusión e información de las actividades del Congreso.

<sup>10</sup>Artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las comisiones ordinarias del Senado.

<sup>11</sup>Artículo 49, f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>12</sup>La propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas fue presentada, votada y aprobada en la misma sesión. Diario de los Debates del 26 de diciembre de 1981.

## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

vas, el cual comenzó sus labores en diciembre de 1981.

En virtud del Acuerdo de Creación, el nombramiento del Director General del Instituto, correspondía al Pleno, a propuesta de la Gran Comisión y escuchando a los Grupos Parlamentarios.

Conforme a lo dispuesto por el mencionado Acuerdo, el 30 de diciembre de ese mismo año, el Pleno designó a propuesta de la Gran Comisión, una Comisión Redactora presidida por el Diputado Medina Peña,<sup>13</sup> para elaborar el Reglamento Interior del Instituto con el propósito de establecer su organización y funcionamiento. El 6 de mayo de 1982, la Comisión Redactora hizo entrega del Reglamento al Presidente de la Gran Comisión, y este a su vez, designó como Director provisional del Instituto, al presidente de la misma Comisión Redactora y se procedió a designar como integrantes de la Comisión de Gobierno del

Instituto al resto de los legisladores redactores.<sup>14</sup>

En la LII Legislatura, el Presidente de la Gran Comisión, el Diputado Humberto Lugo Gil propuso a Rafael Minor Franco como Director del Instituto, el cual posteriormente fue designado por el Pleno. En la LIII Legislatura, el Diputado Diego Valadés Ríos, ocupó el cargo de Director a partir del 3 de octubre de 1985,<sup>15</sup> con lo que se convirtió en el primer Diputado designado por el Pleno para fungir como Director del Instituto.

En la LVI Legislatura, con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de julio de 1994<sup>16</sup> se crea el Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas como Órgano de Gobierno del Instituto, nombrándose al Diputado Jorge Moreno Collado como su primer Presidente. En esta Legislatura se llevó a cabo la Enciclopedia Parla-

<sup>13</sup>La Comisión redactora estuvo conformada por el Diputado Medina Peña como presidente, e Integrada por los Diputados Miguel Ángel Camposeco, Eugenio Ortiz Walls, José I. Pichardo Pagaza y Fernando Peraza Medina. Diario de los Debates del 30 de diciembre de 1981

<sup>14</sup>Diario de los Debates del 6 de mayo de 1982.

<sup>15</sup>Diario de los Debates de 3 de octubre de 1985.

<sup>16</sup>Diario Oficial de la Federación del miércoles 20 de julio de 1994 artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

mentaria, que ha sido una de las más importantes publicaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

En la LVII Legislatura, el Comité del Instituto fue presidido por el Diputado Bernardo Bátiz Vázquez, quien sería su último presidente, pues en esta Legislatura fue sustituido formalmente por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CE-DIP)<sup>17</sup>, en virtud de la reforma a la Ley Orgánica, que también dio lugar a la creación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y dispuso que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, creada por un Acuerdo Parlamentario de abril de 1998<sup>18</sup>, pasara a constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis insti-

tucionales sobre la vida parlamentaria en general y la nacional en particular.

Una de las formas de difundir los estudios, que auspiciaba el Instituto fue la revista Quórum, que se comenzó a editar en abril de 1992, bajo la dirección del Diputado Agustín Basave Benítez. En esta época el Director del Instituto era el Diputado Abraham Talavera.

La revista nació con los siguientes propósitos:

- Ensanchar los canales de comunicación entre los diputados que integraban la LV Legislatura;
- Facilitar el intercambio con otros parlamentos del mundo,
- Ampliar los mecanismos de comunicación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil;
- Ser un espacio de relación y trabajo compartido entre las instituciones de Educación Superior y las Comisiones de Trabajo de la Legislatura y
- Abordar los temas del debate parlamentario, así como los que defi-

<sup>17</sup>El numeral IV el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que los asuntos pendientes del Instituto pasaran al Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

<sup>18</sup>Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en Diario Oficial de la Federación.



niera la opinión pública y el interés nacional.<sup>19</sup>

El Diputado Talavera afirmaba que la revista sería una manera de llevar los debates de la tribuna a un público más amplio<sup>20</sup>. Quórum se convirtió en uno de los medios más importantes de difusión del quehacer parlamentario y de las opiniones de los Legisladores que conformaban los distintos grupos parlamentarios. Se editaron 73 números de la revista durante tres Legislaturas, y se dejó de imprimir al finalizar la LVII Legislatura.

Dada la importancia de la revista Quórum, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se ha dado a la tarea de continuar con su publicación; sin embargo, se ha modificado su estructura con el fin de adaptarla a las necesidades actuales del Congreso.

## LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En la LVII Legislatura fue creada la Comisión Especial de Estudios Legislativos a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mediante un acuerdo del Pleno de la Cámara<sup>21</sup>. La Comisión estuvo integrada por el Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza como Presidente, y como secretarios, los Diputados Marlene Catalina Herrera Díaz; Lenia Batres Guadarrama y Ramón María Nava González.

La Comisión realizó varios seminarios de Derecho Constitucional y Parlamentario además de algunas publicaciones, para finalmente desaparecer al concluir la anterior Legislatura, pasando los asuntos pendientes a la Co-

---

<sup>19</sup>Discurso del Diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista Quórum, realizada el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreynal de la Ciudad de México.

<sup>20</sup>Ibidem

<sup>21</sup>Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales, así como comités de la Cámara de Diputados la LVII Legislatura, votada por mayoría, con el voto del PRI en contra 30 de septiembre de 1997.

misión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias<sup>22</sup>.

## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Debido a las particulares necesidades de información del Senado, se crea uno de los servicios de información más importantes con el que cuenta actualmente, la Biblioteca "Melchor Ocampo". Esta inicia sus trabajos como unidad de información documental en 1970, integrando a su acervo la colección bibliográfica del último constituyente de 1917, Jesús Romero Flores.

Desde su fundación ocupó distintas oficinas en la Cámara de Senadores, hasta que en la LVII Legislatura, se le asignó un edificio especial ubicado en la calle de Allende en el centro de la Ciudad de México.

En lo que respecta a investigación parlamentaria el Senado cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), creado a propuesta de la Gran Comisión del Senado de la República, el 7 de diciembre de 1995, mediante un Punto de Acuerdo del Pleno de la Cámara de Senadores, por el cual se transforma el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN)<sup>23</sup> en el IILSEN.

La misión del IILSEN es desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las Competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo de los Senadores.<sup>24</sup>

Después de realizar este breve esbozo podemos observar que la investi-

---

<sup>22</sup>Artículo tercero, numeral IV, inciso a) transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>23</sup>El CILSEN fue creado, en diciembre de 1985 por el Pleno de la Cámara de Senadores como un órgano de asesoría y apoyo técnico.

<sup>24</sup>Página Web del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, [www.senado.gob.mx/iilsen](http://www.senado.gob.mx/iilsen)



gación parlamentaria en el Congreso es una actividad relativamente nueva, no así los servicios de información, que existen desde hace más de setenta años y los informáticos que se incorporaron a los primeros desde 1976. Sin embargo, tanto la biblioteca como el resto de los órganos de información del Congreso, han tenido su mayor desarrollo en las últimas Legislaturas.

No obstante lo reciente de la incorporación de la investigación a las actividades del Congreso, en los últimos años ha adquirido gran importancia; los servicios que se prestan en ambas Cámaras, tienen cada vez mayor demanda y la información que se solicita es más compleja. Es por esto que como hemos observado los órganos encargados de la investigación fueron objeto de importantes modificaciones, especialmente en la Cámara de Diputados en la que se creó una nueva y más especializada estructura para la investigación, la cual aprovechó algunos de los órganos ya existentes, como la Unidad de Finanzas Públicas y la experiencia del Instituto de Investigaciones Legislati-

vas, para crear los centros de estudios. La LVIII Legislatura, consideró necesario impulsar el desarrollo de la investigación con el fin de que los órganos al servicio de la Cámara, no sólo recabarán la información necesaria para tomar las mejores decisiones, sino también la generaran. Es por lo anterior que instruyó la conformación de los centros de estudios, proceso del cual a continuación se realiza una breve reseña.

### INTEGRACIÓN DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS EN LA LVIII LEGISLATURA

Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, se dispuso que la Cámara de Diputados contará con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP); de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), y de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Artículo 49, inciso f), número 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, en la LVIII Legislatura, mediante distintos Acuerdos Parlamentarios, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de tres Comités que fungieran, respectivamente, como órganos de gobierno de los tres centros de estudios.<sup>26</sup>

En octubre del año 2001, el Comité del Centro de Estudios de Derecho Investigaciones Parlamentarias, convocó a un concurso de oposición abierto para ocupar los primeros puestos de Directores de Proyecto e Investigadores<sup>27</sup>. Durante el mismo mes el Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, convocó al concurso de oposición abierto para ocupar dos puestos de Director de Proyecto, tres de Investigador y un Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos<sup>28</sup>. En abril de 2002, los dos centros comenzaron sus trabajos, sumándose al Centro de las Finanzas Públicas que ya funcionaba desde

1998, como Unidad de Finanzas Públicas; con esto quedaron completos los órganos de investigación, previstos en la Ley Orgánica.

Con la conformación de los centros de estudios, se ha dado un importante paso para atender el problema descrito por Héctor Díaz Santana, quien señala que “los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales”.<sup>29</sup> No obstante, es necesario fortalecer al resto de los órganos encargados de prestar servicios de información, además de mejorar la coordinación prevista en el Estatuto de la Cámara de Diputados,<sup>30</sup> ya que los trabajos de los centros dependen en gran parte de la calidad de información con la

---

<sup>26</sup>Gaceta Parlamentaria del 8 de noviembre de 2000.

<sup>27</sup>Gaceta Parlamentaria del 18 de octubre de 2001.

<sup>28</sup>Gaceta Parlamentaria del 31 de octubre de 2001.

---

<sup>29</sup>Díaz Santana, Héctor. Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente, en “La Cámara de Diputados en México”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 2000. Página.179

<sup>30</sup>El artículo 34 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, prevé la articulación funcional entre los servicios de biblioteca, Comisiones y Comités y del Archivo.



que cuenten, por lo que si los órganos encargados de proveer información, como la biblioteca y el archivo de la Cámara, no son fortalecidos, el desempeño de los centros de estudio se verá comprometido.

### EL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La estructura de investigación especializada creada en esta Legislatura, tiene la importante tarea de aportar información y elementos útiles para la deliberación, para la emisión de resoluciones inherentes a la función legislativa y para sustentar adecuadamente las propuestas de los diputados. Por tal motivo, los centros de estudio han diseñado diversos servicios de apoyo a los trabajos de los diputados. En las siguientes líneas se realizará una breve descripción de los servicios que presta el CEDIP, así como un análisis del mismo y de sus funciones:

136

El CEDIP es un órgano de investigación al servicio de los diputados que tiene como objetivos: contribuir a la

consolidación del Poder Legislativo para la construcción de un nuevo diseño institucional, en el marco de un Estado de Derecho; generar y proveer información, datos y documentación especializados a los legisladores, órganos parlamentarios y personal técnico-parlamentario, así como la de realizar estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados.

A diferencia de los otros órganos de investigación, en el caso del CEDIP, ya existen antecedentes de investigación en las materias de su competencia,<sup>31</sup> como son las auspiciadas por el extinto Instituto de Investigaciones Legislativas; sin embargo, el papel del CEDIP no será auspiciar la investigación parlamentaria, sino producirla con las características que más adelante mencionaremos.

Los objetivos específicos del CEDIP son:

- Coadyuvar a fortalecer la posición institucional del Poder Legislativo ante

---

<sup>31</sup> Artículo 43 a) del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera

## INFORMACIÓN Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA EL CEDIP

los demás poderes de la Unión como la instancia política plural y representativa por excelencia, mediante el legítimo desempeño de sus funciones constitucionales.

- Contribuir a racionalizar el proceso de toma de decisiones parlamentarias mediante la puesta a disposición de información y asesoría especializadas.
- Contribuir a la formación de personal técnico-legislativo para el desempeño de actividades parlamentarias, coadyuvando al desarrollo permanente del funcionamiento sustantivo de la Cámara.
- Proveer al mejoramiento constante del proceso de elaboración de leyes mediante el uso y dominio de los conocimientos de técnica legislativa.

El CEDIP cumple con las funciones, consultiva, de investigación, de asesoría, de capacitación y formación de personal técnico Legislativo, de formación de bancos de datos y de creación de vínculos institucionales; dichas funciones se traducen en la generación de información y la prestación de diversos servicios, mismos que a continuación serán descritos.

El 2 de septiembre de 2002, fue aprobado el Plan de Trabajo del CEDIP por parte de su Comité de Gobierno; en él se encuentra prevista la elaboración de distintas publicaciones, así como otros servicios de investigación y asesoría, los que puntualmente describimos:

### a) Publicaciones.

- Revista Quórum

Los propósitos que animaron la creación de la revista Quórum, que ya han sido descritos, siguen vigentes en esta Legislatura, por lo que el Comité del CEDIP ha considerado pertinente retomar su publicación para una nueva etapa; es por esto que, entre las publicaciones aprobadas se encuentra la elaboración de esta revista, la cual en principio, tendrá una periodicidad trimestral. A diferencia de la publicación original, su enfoque estará más orientado a temas de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

- Expediente Parlamentario.

Otra de las publicaciones se denomina Expediente Parlamentario, que



## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

consiste en una publicación periódica cuyo objetivo es proporcionar a los legisladores y a su personal de apoyo, conocimientos técnicos de las principales instituciones del Derecho Parlamentario, haciendo énfasis en la óptica del Derecho Nacional y Comparado. La publicación contendrá un apartado específico encaminado a mantener a los legisladores a la vanguardia respecto de las novedades legislativas y parlamentarias de otros países.

Los temas se irán determinando conforme a la agenda legislativa, y conforme a la relevancia que adquieran los proyectos que se discutan en la Cámara de Diputados.

b) Sistematización de normas y prácticas parlamentarias.

Este trabajo consiste en elaborar, actualizar y difundir documentos que contengan e interrelacionen la normatividad aplicable en la Cámara, respecto de temas relativos a su organización y funcionamiento como son el desahogo de las sesiones orden del día, debates, votaciones, entre otros temas normativos del procedimiento

y del proceso legislativo, trabajo en comisiones, Comisión Permanente, y acuerdos parlamentarios diversos.

c) Cursos.

Se ha considerado conveniente que el CEDIP lleve a cabo cursos de actualización y capacitación en materia de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

d) Foros

El CEDIP organizará foros sobre diversos temas parlamentarios, que provean a los asistentes de elementos para el estudio a fondo de temas específicos, en un marco de discusión y análisis sobre diversos asuntos de interés para el desarrollo del trabajo parlamentario.

Los foros se realizarán en coordinación con el trabajo de las comisiones. El medio para su difusión será el Canal del Congreso y la página Web del propio Centro. La periodicidad será determinada conforme al trabajo de las comisiones, estableciendo el mínimo de un foro por semestre.

e) Opiniones y estudios.

- Opciones para la toma de decisiones legislativas.

El objetivo de estas investigaciones es contribuir a la planeación y desarrollo de opciones institucionales de Política Legislativa y ampliar la gama de alternativas de los legisladores en la configuración normativa de una institución con base en las experiencias aportadas por el derecho comparado, la regulación internacional y los antecedentes históricos de la institución en estudio.

Los destinatarios son los legisladores, las comisiones, los Órganos de Gobierno y los grupos parlamentarios. Se integrará con información generada mediante el análisis del Derecho Internacional, del Derecho Comparado y antecedentes legislativos. En particular, sobresale la descripción y delimitación de los principios jurídicos que rigen una determinada institución.

En la elección de los temas se atenderá a un criterio de oportunidad vinculado a las prioridades legislativas. Los temas investigados versarán pre-

ferentemente sobre instituciones constitucionales o parlamentarias, y en segundo término, sobre temas asociados a la materia de las comisiones, siempre desde una perspectiva jurídica.

- Innovaciones legislativas.

El objetivo de esta publicación es someter a la consideración de los legisladores, temas que versen sobre creaciones legislativas provenientes del Derecho Comparado que revistan un carácter novedoso. Además de propiciar debate o discusión sobre instituciones que aunque no existan en el derecho positivo mexicano, o bien, estén reguladas de manera diversa, puedan ameritar alguna propuesta legislativa de reforma.

Por su naturaleza el estudio será básicamente expositivo, versará sobre diversos aspectos constitucionales, parlamentarios o alguna institución relevante ligada a las materias de comisiones. Puesto que la finalidad es preferentemente informativa; el análisis tenderá a ser conciso.



## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

- Opiniones sobre la coherencia del sistema normativo mexicano.

Este tipo de investigación esta destinado a los Órganos de Gobierno, comisiones y comités y legisladores exclusivamente, consiste en contrastar, a pedido de los Órganos de Gobierno, las comisiones y comités y legisladores, un proyecto de ley o decreto con el sistema normativo mexicano, a fin de prevenir contradicciones, distorsiones o incompatibilidad de la norma propuesta y su integración al sistema jurídico. El método que se aplica consiste en someter los proyectos de ley o decreto a un análisis de coherencia con el sistema normativo mexicano, previendo así la adecuada integración de una norma y el apego a los lineamientos de la dogmática jurídica.

- Estudios sobre eficacia y viabilidad de iniciativas de ley.

El objetivo es elaborar a pedido de los Órganos de Gobierno, de las comisiones y comités y legisladores, estudios de eficacia y viabilidad de proyectos de Ley, en coordinación con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, y de Estudios Sociales y de Opi-

nión Pública, mediante el análisis racional de la aplicación de sondeos o encuestas, según los casos en que la necesidad lo demande, es decir, el entorno social, económico y político de un fenómeno determinado. Los destinatarios de estos estudios son los Órganos de Gobierno, comisiones y comités y legisladores.

f) Bases de Datos.

El objetivo de las Bases de Datos, es poner al alcance de los legisladores, del personal de apoyo técnico y del propio Centro, información útil y sistematizada sobre distintos temas de Derecho y Técnica Legislativa.

La estructura de las bases de datos, en una primera etapa se integra por:

1. Institutos de Investigaciones o Centros de Estudio de las Legislaturas Locales.

2. Integración y datos relevantes sobre los parlamentos extranjeros.

3. Institutos de Investigación o Centros de Estudio de las Universidades, de las Entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial Federal y

los Órganos Constitucionales Autónomos entre otras.

De manera constante, se estarán monitoreando las diversas fuentes con el fin de que las bases de datos sean lo más actualizadas posibles.

En una segunda etapa se pretende incorporar a la base de datos los Institutos de Investigaciones y Centros de Estudios a nivel internacional, en el ámbito jurídico y parlamentario.

Los servicios descritos fueron diseñados por el CEDIP con el fin de atender las necesidades en materia de derecho y técnica legislativa que fueron detectadas en los Órganos de Gobierno y comisiones, así como las que fueron expresadas por los diputados en lo particular.

## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Como ya se ha comentado en este trabajo, en la historia reciente del Congreso Mexicano el quehacer Legislativo estuvo apoyado únicamente por servicios que procuraban concentrar el mayor número de bibliografía y

otros documentos útiles para el trabajo de los legisladores y que además clasificaban manual o automatizada-mente la información que se producía en el Pleno de ambas Cámaras.

Los legisladores se supeditaban a la información y los análisis que producía el Poder Ejecutivo para sustentar las escasas iniciativas que presentaban. En esa época la necesidad de información e investigación especializada era mínima, debido a que no existía una efectiva división de poderes, así mismo que el Presidente de la República presentaba la mayor parte de los proyectos de ley, mismos que no encontraban mayor obstáculo en el proceso legislativo para su aprobación.

Lo anterior traía como consecuencia que los análisis e investigaciones necesarios para sustentar una iniciativa o aportar elementos para su análisis, solo eran producidos por el Poder Ejecutivo.

La Doctora Cecilia Mora Donatto señala que un elemento que contribuyó al debilitamiento de las facultades del



## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

Legislativo es la falta de apoyo técnico para los congresistas; de igual forma menciona, que el Poder Legislativo Mexicano debe contar con un selecto grupo de profesionales competentes e independientes, peritos en determinadas materias que auxilien a los legisladores, proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones ya que hasta ahora el sistema de asesores eventuales y personales de los representantes ha dejado mucho que desear.<sup>32</sup>

Es evidente que la problemática descrita por la Dra. Mora Donatto sigue vigente; no obstante, en los últimos años el Congreso se ha transformado, el Poder Ejecutivo ya no recibe la aprobación inmediata de sus propuestas, por el contrario el rechazo y modificación de estas se ha vuelto una práctica común en el Congreso. Esto implicó que los servicios de información tuvieran mayor demanda, ya que la capacidad de análisis de las Cáma-

ras radica en gran parte en sus servicios de investigación.

Desde la LV Legislatura la oposición ha tenido una presencia significativa en la Cámara de Diputados, por lo que la necesidad de contar con apoyos técnicos y análisis propios fue en aumento. Actualmente la Legislatura tiene una conformación plural y los Legisladores del Partido del Presidente de la República no cuentan con la mayoría en ninguna de las Cámaras; es por esta razón que el debate entorno a los distintos proyectos de ley, requiere cada vez mas de investigaciones especializadas de gran calidad que faciliten los acuerdos entre los grupos parlamentarios.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el CEDIP en la Cámara de Diputados, los legisladores demandan más y mejores apoyos; los servicios con los que cuentan actualmente, resultan insuficientes para atender las cada vez mayores necesidades de información. Es indudable que se requieren de mayores recursos para los órganos de investigación que tiene la responsabilidad de apor-

<sup>32</sup>Cecilia Judith Mora-Donatto, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Camara de Diputados. LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática. UNAM. México, 1998. Página 221.

tar información de primer nivel a los legisladores.

Analizando los servicios de investigación de otros parlamentos, se puede apreciar que los recursos de que dispone son sumamente considerables, lo que les permite contar con personal altamente capacitado, que puede rivalizar con los órganos de investigación de los otros poderes.

Por ejemplo el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos que depende de la Biblioteca del Congreso, uno de los más importantes del mundo, inició sus trabajos en 1914. Actualmente cuenta con aproximadamente 864 empleados y un presupuesto considerable en decenas de millones de dólares cada año.<sup>33</sup>

Los letrados de las Cortes Generales de España, cuentan con personal fijo al servicio de las Cortes, contratado previo concurso de oposición, en el

que se selecciona personas con alta capacidad y competencia técnica.<sup>34</sup>

En el caso de México con las modificaciones a la Ley Orgánica se ha dado la pauta para crear mejores servicios de apoyo técnico para los legisladores y fortalecer los ya existentes, lo que si bien apenas se ha puesto en marcha, representa un importante avance en la conformación de una sólida estructura de investigación y asesoría, de la cual depende en gran medida la calidad del trabajo de los legisladores.

La reivindicación de las facultades del Legislativo en gran forma depende de sus herramientas de trabajo, una de las cuales es la información.<sup>35</sup> Hay que tener presente que una reforma responsable a la legislación debe estar sustentada con información de alto nivel, la cual es generada por equipos de asesores altamente capacitados, los cuales, a su vez deben estar apoyados por órganos que generen información en las diversas materias

---

<sup>33</sup>William Robinsón. La a integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones en Revista Quórum un 61 México Instituto de Investigaciones Legislativas, julio-agosto de 1998 Página. 129.

---

<sup>34</sup>Díaz Santana, Héctor: op. cit; Página. 207.

<sup>35</sup>idem. Página. 180.



## LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

de competencia del Poder Legislativo Federal.

yuven en el control de los actos del Ejecutivo.

Los órganos de investigación que en esta Legislatura comenzaron sus trabajos, en una primera etapa deberán:

- Generar estudios e información que rivalicen con los que producen los órganos de los otros poderes, en especial el Ejecutivo.
- Aportar elementos que apoyen el proceso de elaboración y aprobación de nueva legislación.
- Generar los estudios que sirvan de apoyo en las discusiones de los legisladores.
- Proporcionar información de calidad que refleje la realidad nacional y permita a los legisladores contar con elementos de juicio.
- Suministrar elementos para la emisión de juicios de valor que coad-

En lo que respecta al CEDIP, además de lo anterior, tendrá que enfrentar la escasa producción doctrinaria en materia de Derecho Parlamentario en el país, por lo que una de sus principales tareas será desarrollarla.

No obstante lo complejo que resulta enfrentar los retos descritos y lo reciente de la nueva estructura de investigación de la Cámara de Diputados y el Senado, el proceso de transformación del Congreso ha comenzado y con éste, el desarrollo de la Investigación Parlamentaria, la cual, en el futuro será imprescindible para la creación de leyes y en general para todas las decisiones que tomen los legisladores.

# UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

\*Jorge Garabito Martínez

## I. ¿QUÉ ES EL DERECHO?

Ya desde 1797, Kant en su *Crítica de la Razón Pura* había formulado la pregunta: ¿qué es el Derecho? (*quid is iuris*) para afirmar que esta pregunta produce en el jurista tanta perplejidad como entre los lógicos la pregunta “qué es la verdad”. Para contestarla, Kant la divide en dos, a saber: la pregunta de “qué es el Derecho” y la pregunta de si lo que las leyes quieren también “es conforme a Derecho” es decir, explica Wermer Krawietz, profesor en la Universidad de Münster (Alemania) (en “El Concepto Sociológico del Derecho”) conforme a Derecho, en el sentido de que puede ofrecer un criterio para la distinción entre lo justo y lo injusto (*iustum et iniustum*). Kant consideraba que podía darse una respuesta a la primera pregunta recurriendo a aquello “que las

leyes dicen o han dicho en un cierto lugar y en un cierto tiempo”. En cambio, la respuesta a la segunda pregunta sería posible sólo si el jurista estuviera dispuesto a abandonar por lo menos “por un tiempo aquellos principios empíricos” y a buscar “las fuentes de aquellos juicios en la mera razón” a fin de “construir los fundamentos de una posible legislación positiva” (p.7)

Indudablemente Kant pensaba sólo en el derecho positivo como norma obligatoria, ya que el derecho natural deriva de la moral y la regla suprema del comportamiento moral es el imperativo categórico, Otfried Höffe, profesor de la Universidad de Friburgo (Suiza) hace un análisis de la postura de Kant sobre la teoría del Derecho y la Justicia, calificándola de contractuista y estableciendo una comparación entre las doctrinas jurídicas de Hobbes, Kant y Rawls. Primeramente Hobbes, quien al menos parcialmen-

---

\*Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario de la Facultad de Derecho de la UNAM.



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

te, ofrece una fundamentación pragmática a su tesis del “contrato”, en tanto que Kant emprende una fundamentación puramente racional y finalmente Rawls, quien reformula la teoría clásica del contrato a nivel de las ciencias actuales o sea, para Rawls, la teoría de la decisión.

Para Höffe toda doctrina jurídica va aparejada con el problema de la justicia, pues el problema fundamental del mundo político es la legitimación de los principios de la justicia política y estos buscan un orden jurídico y constitucional obligatorio para todos pero que sea racional y justo. Sobre todo que sea justo ya que es esta la exigencia más alta que formulamos respecto a un orden político y un orden político perfectamente justo, contiene también mandatos y prohibiciones, que en caso necesario se hacen valer a través de la coacción, lo que afecta la libertad de cada quién. En esta medida, añade Höffe, todo orden político fundamental es también un orden de dominación que a la postre nos llevará a Max Weber.

Höffe empieza por considerar las posturas de Jeremías Bentham y J. Stuart Mill que sostienen un modelo de solución predominante en Inglaterra. Un orden político fundamental es justo si maximiza el bienestar de todos los afectados. Por más que parezca plausible medir la justicia de acuerdo con el bienestar de los afectados, esta concepción utilitarista, conduce a resultados manifiestamente injustos. Pues según el “utilitarismo” la justicia es una función de bienestar colectivo. En consecuencia, el nivel de satisfacción colectiva merece absoluta prioridad frente a la libertad individual.

“La verdadera contribución de Kant, añade Höffe, consiste en una importante simplificación de la argumentación, sobre todo en una aclaración del status metódico que le corresponde al contrato social. La aclaración se basa en el enfoque general kantiano de la filosofía práctica: en la distinción entre elementos empíricos y racionales, de aquello que pertenece a una antropología práctica y aquello que forma parte de la moral pura (Metafísica de las Costumbres. Prólogo) a

través de esta distinción ya están pre-determinados los enunciados esenciales de la filosofía moral kantiana: la moralidad es un concepto puramente racional que en modo alguno puede ser derivado de condiciones empíricas; el principio de la moralidad, la autonomía de la voluntad, a diferencia del principio del amor propio o de la propia felicidad, de la heteronomía de la voluntad, está libre de todo elemento empírico; finalmente la regla suprema del comportamiento moral es el imperativo categórico. Además, para la teoría kantiana del contrato, tiene importancia central la distinción entre derecho y virtud. Mientras que la virtud se refiere a las máximas vinculadas con la actitud personal básica, es decir, el tipo de convicción del actor -las leyes deben ser ellas mismas, razones de la acción, el derecho se refiere a las acciones externas de las diferentes personas y a su orden legal, independientemente del tipo de convicción de los actores.” (Höffe, p.21).

Dentro de las ideas contractualistas aparece la llamada Escuela Histórica de la que Savigny (Friedrich Karl von)

(n. Francfort 1779- m. Berlin 1861) Profesor de las Universidades de Heidelberg, Viena y Berlin es la figura más descollada. En su concepto todo pueblo tiene un espíritu, un alma propia que, como el arte, el lenguaje y otros campos se manifiesta en el derecho y en la moral.

De acuerdo con Karl Larenz, profesor de la Universidad de Munich, (Metodología de la Ciencia del Derecho), Savigny funda la “Escuela Histórica del Derecho” en oposición a las Escuelas “filosóficas” del Derecho natural tardío. Sostiene que la ciencia del Derecho es principalmente una ciencia histórica. Equipara Derecho positivo con Derecho legal. La legislación ocurre en el tiempo y esto conduce “al concepto de una Historia del Derecho que se relaciona estrechamente con la Historia del Estado y de los pueblos, pues la legislación es un acto del Estado”. (La vocación de nuestro tiempo para la Legislación y la Ciencia del Derecho)

Es incuestionable, sostiene Werner Krawietz (op, cit) “que gracias a la



orientación que Kant impusiera al desarrollo de la ciencia del Derecho, desde el siglo XIX pasó a primer plano la praxis humana de la acción y del conocimiento. Sin embargo, los críticos de Kant sostienen que éste no logró desarrollar una teoría del Derecho satisfactoria, tanto desde el punto de vista práctico como teórico. Ya en el siglo XVIII, el concepto del Derecho dio un vuelco a las teorías de Kant con la obra de Ihering (Rudolf von) (Aurich 1818- Gotinga 1892). Profesor de la Universidad de Gotinga, que frente al irracionalismo de la Escuela Histórica del Derecho, afirmó a la voluntad consciente como base de la evolución jurídica, presidida por la ley de la finalidad (Ihering.- El Fin en el Derecho) Esta obra, afirma Krawietz constituye el paso a una fundamentación sociológica del Derecho y con ello se convierte en un hito esencial del desarrollo del pensamiento jurídico a partir del siglo XIX.

Ihering fue testigo presencial de la desunión espiritual del siglo XIX.

“Creer en la inmortalidad de los conceptos jurídicos romanos es una idea totalmente inmadura que es producida por un estudio totalmente acrítico de la Historia. (El espíritu del Derecho Romano. 1864)

Ihering estima que consecuencia lógica no es equivalente a vigencia práctica de una norma jurídica. Se vuelve contra la “fantasmagoría de la dialéctica jurídica, que intenta conceder a lo positivo la aureola de lo lógico; contra el culto de lo lógico que piensa elevar la Jurisprudencia a una Matemática del Derecho”.

Ihering opina: “La vida no existe a causa de los conceptos, sino que los conceptos existen a causa de la vida. No ha de suceder lo que la lógica postula, sino lo que postula la vida, el tráfico, el sentimiento jurídico, aunque sea lógicamente necesario o imposible.” Las frases citadas contienen el comienzo de un programa para una Jurisprudencia pragmática, añade Larenz (opus cit)

## II LA CIENCIA DEL DERECHO.

Se entiende como "Ciencia" el conocimiento cierto de las cosas por sus principios y causas, así como el cuerpo de doctrina metódicamente formulado y ordenado que constituye un ramo particular del humano saber. (Diccionario de la Real Academia Española)

Gustav Radbruch ensaya la siguiente definición:" La ciencia jurídica en sentido estricto, o sea la ciencia dogmática del Derecho, la ciencia sistemática del Derecho, puede ser definida como la ciencia que versa sobre el sentido objetivo del Derecho Positivo"

Señala que el Derecho positivo es lo que constituye la diferencia entre la ciencia jurídica en sentido estricto frente a la Filosofía del Derecho y a la política jurídica, que tratan respectivamente del valor del Derecho y de los medios que sirven para la realización de este valor.

Sostiene que es el sentido objetivo del Derecho positivo el que establece

la diferencia de la ciencia jurídica en sentido estricto de la historia del Derecho y de la ciencia del Derecho comparado, de la sociología y la psicología jurídica, disciplinas que versan todas ellas sobre la existencia del Derecho y sobre los hechos de la vida jurídica.

La ciencia jurídica se desarrolla en tres etapas: la interpretación, la construcción y la sistemática.

La interpretación jurídica busca el sentido objetivo del Derecho positivo incorporado a la norma jurídica, no el sentido subjetivo o sea el pensamiento individual de quienes intervinieron en su elaboración que sería una interpretación filológica que es siempre volver a pensar lo ya pensado. La interpretación jurídica, por el contrario, consiste en llevar el pensamiento del legislador hasta las últimas consecuencias del proceso pensado. La interpretación jurídica lleva a conocer y entender las leyes mejor que quienes intervinieron en su formulación.

La finalidad de la construcción jurídica es la reestructuración de las institucio-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

nes jurídicas partiendo del análisis del pensamiento del legislador, para comprobar que no hay lagunas o contradicciones en relación con las instituciones jurídicas comprendidas por la ley. La sistemática jurídica consiste en el desarrollo de las normas concretas de todo el orden jurídico o de una de sus partes, teniendo en cuenta las ideas que sirvieron de eje a su construcción. (Introducción a la Filosofía del Derecho, pág. 9)

Radbruch señala dos tendencias contradictorias en el desarrollo de la ciencia del Derecho, a las que califica como el formalismo y el finalismo.

La tendencia formalista en la ciencia del Derecho, plantea la necesidad de interpretar un texto legislativo ajustándose a la voluntad del legislador y partiendo de esta voluntad construye un sistema cerrado de conceptos y principios, de los que se desprenden necesariamente la solución de todos los problemas jurídicos, reales o imaginarios relacionados con la norma legislativa.

La tendencia finalista, busca el sentido y no la letra. Parte de la realidad de los fines y necesidades de la vida social, espiritual y moral considerados como valiosos y busca la interpretación de la norma legislativa para dar satisfacción a los fines de la vida. (Idem. pág.96)

Carlos S. Nino, (Universidad de Buenos Aires,- Algunos Modelos Metodológicos de Ciencia Jurídica) nos dice: “La expresión “ciencia jurídica” es insatisfactoria, puesto que parece prejuzgar acerca del carácter científico de la actividad en cuestión, con las implicaciones que ello trae aparejado en relación a los rasgos que ella debería presentar; “teoría jurídica” es también una expresión inadecuada, ya que parece aludir más bien elaboraciones de alcance limitado más que a la actividad intelectual global en cuyo contexto tales elaboraciones se formulan; la denominación “dogmática jurídica” es equívoca porque hace referencia a una modalidad particular de teorización frente al derecho, con ciertos presupuestos y metodología específicos y que se ha desarrollado

en determinados países y etapas históricas, pero no en otros; la expresión “jurisprudencia” es lamentablemente ambigua en nuestro lenguaje estando más bien asociada con las costumbres judiciales. Esta dificultad determina que aquí deba hablar a veces de la “ciencia jurídica”, usando esta expresión entre comillas, o que a veces tenga que hacer referencia con un lenguaje por demás vago, a la actividad o labor de los juristas teóricos, lo que resulta una forma de hablar extremadamente molesta” (pág. 11)

“Pero al mismo tiempo, los teóricos del derecho pretendieron desarrollar su tarea de exponer el derecho positivo manteniendo la metodología propia del racionalismo, que había sido empleada en la construcción de sistemas ideales. Siguieron concibiendo a su labor como eminentemente deductiva y abstracta, y ajena a consideraciones empíricas. La escuela de “la jurisprudencia de conceptos” inspirada por Savigny y fundada, entre otros por Ihering en su primera etapa intelectual, proveyó las bases teóricas de esta pretensión de construir una

ciencia puramente racional que tuviera, sin embargo, como único objeto al derecho vigente históricamente en cierto ámbito. El conceptualismo proclama a la legislación como única fuente del derecho, pero asume que la función de la teoría jurídica no consiste simplemente en describir el contenido de tal legislación, sino en descubrir soluciones implícitas en la misma a través del análisis, clasificación y combinación de ciertos conceptos jurídicos fundamentales inherentes a todo sistema jurídico.” (pág.15)

Todo el desarrollo de la teoría de Kelsen está en función del modelo de ciencia que, según este autor, los juristas deberían realizar en relación a un cierto derecho positivo. Las distinciones conceptuales, principios metodológicos y postulaciones epistemológicas, que se proponen en el contexto de tal teoría, están destinadas a equipar teóricamente y esclarecer a los juristas para encarar la tarea de dar cuenta de un sistema jurídico dado según los cánones científicos que Kelsen considera excluyentemente válidos. Ya al comienzo el prefacio a la primera



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

edición de su Teoría Pura, Kelsen llamó claramente la atención sobre este punto. “Desde la inauguración de esta empresa yo tuve un propósito presente en mi espíritu: elevar a la ciencia del derecho, a la “jurisprudencia”, que -en forma encubierta o disimulada- se desvirtuaba en razonamientos de política jurídica, al nivel y rango de una verdadera ciencia, al lado de las demás ciencias morales. Se trataba por ello de desenvolver las tendencias que confluían en el objeto único del conocimiento del derecho y de aproximar los resultados de esta tarea al ideal de toda ciencia: objetividad y exactitud”.(Kelsen, Teoría Pura del Derecho, pag. 24)

El objeto de la ciencia del derecho - afirma Kelsen- lo constituyen las normas jurídicas, y también la conducta humana, pero sólo en la medida en que está determinada en las normas jurídicas como condición o efecto; en otras palabras, en cuanto la conducta humana es contenido de las normas jurídicas. Las relaciones entre los hombres sólo interesan , como objeto de la ciencia del dere-

cho, en cuanto, como relaciones jurídicas, constituyen el objeto de un conocimiento jurídico, vale decir, en cuanto son relaciones constituidas mediante las normas jurídicas. La ciencia del derecho intenta concebir "jurídicamente" su objeto, esto es, concebirlo desde el punto de vista del derecho. Pero concebir algo como jurídico no puede querer decir otra cosa sino concebir algo como derecho, y ello implica como norma jurídica, o como contenido de una norma jurídica; como determinado por una norma de derecho.

En tanto la ciencia jurídica sólo concibe la conducta humana como contenido de normas jurídicas, es decir; en cuanto determinadas normas de derecho, exponen el significado normativo de esos hechos. Describe las normas jurídicas producidas por actos de conducta humana, así como las normas que mediante esos actos son aplicadas y acatadas, y al hacerlo describe las relaciones constituidas mediante esas normas jurídicas entre los hechos por ellas determinados. Las oraciones en que la ciencia jurídica

describe esas relaciones, deben distinguirse, en cuanto enunciados jurídicos, de las normas jurídicas producidas por los órganos jurídicos que deben ser aplicadas por ellos y obedecidas por los sujetos de derecho.

Es también verdad que, en el sentido de la teoría del conocimiento kantiana, la ciencia jurídica, como conocimiento del derecho y al igual que todo conocimiento, posee un carácter constitutivo y, en consecuencia, "produce" su objeto al concebirlo como una totalidad significativa. Así como el caos de las percepciones sensoriales sólo se convierte en un cosmos, es decir, en naturaleza como un sistema unitario, mediante el conocimiento ordenador de la ciencia, también la multiplicidad de normas jurídicas generales e individuales producidas por los órganos jurídicos, que constituye el material dado a la ciencia del derecho, sólo se convierte en un sistema unitario y consistente, en un orden jurídico, mediante el conocimiento de la ciencia jurídica. (Teoría Pura del Derecho pág.83).

Para Karl Larenz en su obra Metodología de la Ciencia del Derecho, dice: "La Jurisprudencia se caracteriza como aquella Ciencia acerca del Derecho que se ocupa de él ante todo bajo el aspecto normativo y, por ende, del "sentido" de las normas. En ellas se trata de la validez normativa y del contenido de el sentido del Derecho positivo.....Si la Jurisprudencia se entiende así misma como una "Ciencia normativa", esto no quiere decir que ella misma dé normas, que ponga en vigor normas jurídicas. Más bien se entiende así misma principalmente como un sistema de enunciados sobre el Derecho vigente. (pág. 183)

En conclusión, si ciencia es el cuerpo de doctrina metódicamente formado y ordenado que constituye un ramo particular del humano saber, la ciencia jurídica ordena metódicamente el conocimiento del derecho, sin olvidar la expresión de Ferdinand Lassalle en que define la ciencia: "La verdadera ciencia no es otra cosa que esa claridad de pensamiento que, sin arran-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

car de presupuesto alguno preestablecido, va derivando de sí misma, paso a paso, todas sus consecuencias, imponiéndose con la fuerza coercitiva de la inteligencia a todo aquel que siga atentamente su desarrollo.” (¿Qué es una Constitución? Pág. 35)

### III EL DERECHO PÚBLICO.

Todas las definiciones del Derecho Público, parten de su comparación con el Derecho Privado. La distinción no es fácil, los criterios para distinguir el derecho público del derecho privado, han sido motivo de constantes discusiones y el establecimiento de diversas doctrinas, de las cuales mencionaremos las más destacadas:

Para Alfredo Galleco, en el prefacio (“In Memoriam”) a la Teoría de la Constitución de Karl Loewestein “las expresiones derecho político, derecho público, constitucional y administrativo, ciencia política, ciencia administrativa, teoría del Estado, *Regierungslehre*, *Public Policy Analysis*” son similares.

La doctrina clásica romana caracterizada fundamentalmente por la sentencia de Ulpiano: *Publicum jus est quod ad estatum rei romanae aspectat; privatum quod ad singulorum utilitatem* (derecho publico es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado el que concierne a la utilidad de los particulares). Esta doctrina ha sido denominada de los intereses en juego, pues sólo toma como base el interés de las partes; si la norma se refiere al interés del Estado, es Derecho Público, si se refiere sólo al interés de los particulares es Derecho Privado. (Véase García Maynez Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. pág. 131)

Esta doctrina, que es uno de los primeros intentos de distinción entre ambos extremos resulta ambigua, pues el interés público y el privado no están desvinculados y no se determina donde empieza uno y termina el otro, sin ofrecer elementos para establecer claramente la diferencia.

Otra corriente señala que es la naturaleza de los sujetos de la relación la

que determina el carácter público o privado del derecho que regula dicha relación. En consecuencia, las relaciones jurídicas en las que el Estado es una de las partes serán de derecho público, mientras el derecho privado se limita a regular las relaciones entre particulares.

Sin embargo, señala Kelsen, (Teoría General del Derecho y del Estado. Pág. 239) el Estado es una persona jurídica capaz de tener derechos reales y personales en los que se aplican las normas del derecho civil y que por lo tanto, la relación del Estado con sus gobernados puede tener un carácter privado como sucede cuando el Estado celebra con un particular un contrato de arrendamiento o de compra-venta.

Otra teoría señala al elemento "subordinación" como esencial en las relaciones de derecho público y de "coordinación" como determinante de las relaciones de derecho privado. Es decir cuando la relación se establece entre el Estado y los gobernados, éstos se encuentran subordinados a

aquel, por lo que relación estará regulada por el derecho público, en tanto que la ley que coordina las relaciones entre particulares será de derecho privado.

Sin embargo, se objeta, el Derecho Internacional Público considera a todos los Estados como entidades iguales, no subordinadas, sino coordinadas, por lo que tendría que admitirse que las relaciones internacionales serían de derecho privado.

Gustav Radbruch dice: " La distinción entre el Derecho público y el Derecho privado es de carácter a priori. Sin que ello quiera decir, sin embargo, que la conciencia de esta distinción existiera en todos los tiempos. La Edad Media no la conocía, como no sabía tampoco que en todo orden jurídico tienen necesariamente que coexistir el Derecho público y el privado; un Estado radicalmente socialista no conocería apenas más que el Derecho público y, a la inversa, en una sociedad anarquista sólo existiría el Derecho privado. Y tampoco significa este apriorismo a que nos referimos que



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

las fronteras entre el Derecho público y el privado hayan sido siempre las mismas, ni que sea posible deslindar nítidamente entre ambos campos. El carácter a priori que señalamos quiere decir, simplemente esto: que toda norma jurídica puede lógicamente ser situada en uno de aquellos campos." (Introducción a la Filosofía del Derecho. Pág. 90)

Hans Kelsen sostiene: "Desde el momento en que una norma de derecho protege un interés individual, esa protección constituye un interés colectivo. Cuando el orden jurídico contiene normas reguladoras del préstamo, - norma jurídica privada, indudablemente- pónese de manifiesto que existe un interés colectivo en la existencia de tales normas." "El interés protegido, es decir, el derecho subjetivo, es siempre el interés individual, la protección del interés, es decir, el derecho objetivo, es siempre el interés colectivo." (Teoría General del Estado. Pág. 108)

García Maynez concluye: "La doctrina más generalmente aceptada consiste

en sostener que el criterio diferencial entre el derecho público y el privado no debe buscarse en la índole de los intereses protegidos, sino en la naturaleza de las relaciones que las normas establecen. Una relación es de coordinación cuando los sujetos que en ella figuran encuéntrase colocados en un plano de igualdad." "Los preceptos de derecho dan origen a relaciones de subordinación, cuando, por el contrario, las personas a quienes se aplican no están consideradas jurídicamente iguales, es decir, cuando en la relación interviene el Estado en su carácter de entidad soberana y un particular." (Introducción al Estudio del Derecho, pág. 134). "En última instancia, todas las teorías elaboradas hacen depender de la voluntad estatal la determinación del carácter de cada norma o conjunto de normas. Si se acepta que el criterio válido es el del interés en juego, la división se deja al arbitrio del legislador o del juez, según los casos; si, en cambio, se admite la otra teoría, reconócese implícitamente que la determinación de la índole, privada o pública, de un precepto de derecho, depende también

de la autoridad del Estado. Pero entonces hay que aceptar que la distinción carece de fundamento, desde el punto de vista teórico y sólo posee importancia práctica, primordialmente política." (pág. 135).

De las ideas expuestas podemos concluir que el derecho público se compone de normas que crean los órganos que integran al Estado, regulan el ejercicio de la autoridad y los órganos que la ejercen, el contenido de sus actos y el procedimiento para su realización.

#### IV. EL DERECHO POSITIVO

El concepto de "derecho positivo" aparece en el siglo VI en la Legislación de Justiniano en el sentido de "una ley que ha sido dictada."

En 1140 Abelardo define el derecho positivo como aquel que ha sido instituido por el hombre por motivo de utilidad o de honor, o bien, aquel que se basa en la costumbre o en la autoridad de los textos escritos. Esta definición ha perdurado hasta nuestros días.

Bentham y Austin postulan que el derecho positivo se genera por efecto de una voluntad superior, la del soberano, dando origen así a la doctrina del voluntarismo.

En el mismo sentido, Hegel considera que el derecho positivo es la voluntad del Estado, que se genera a través de su actividad legislatora.

Aunque existe cierta similitud entre la postura de los pensadores ingleses y la tesis hegeliana en el sentido de considerar al derecho positivo como resultado de una voluntad suprema que no reconoce fundamento alguno al derecho natural, sin embargo, existen importantes diferencias entre las concepciones expuestas. Para Hegel la voluntad del Estado expresada en la legislación, es la voluntad general, no la voluntad de quien detenta el poder de hecho, como proponen los ingleses Bentham y Austin. La hipótesis alemana expuesta por Hegel, asume que el Estado es el representante de la voluntad del pueblo.



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

Dentro de la doctrina alemana, Savigny considera al derecho positivo como el resultado de las tradiciones históricas del pueblo que el Estado reconocía como normas de conducta, validando así al derecho consuetudinario, como derecho positivo.

Kelsen explica: "El derecho positivo es siempre el derecho de una comunidad determinada: el derecho de los Estados Unidos, el de Francia, el mexicano, el internacional." (Teoría General del Derecho y del Estado. Pág. V)

Sobre el mismo tema Radbruch expone: "Bajo el Estado de Derecho, el Derecho privado se emancipó, a su vez, de su enmarcamiento absolutista por el Derecho público: el liberalismo es, en este campo, la lucha por la supremacía del Derecho privado sobre el público. Desde la Revolución Francesa, la monarquía se basa en el mandato recibido del pueblo y la propiedad se convierte en un derecho eterno e inviolable; el capital absoluto sube al trono que el monarca absoluto se ve obligado a abandonar. La primacía del Derecho privado encuentra su expresión conceptual en la teoría del

contrato social, que no significa otra cosa que el intento de fundamentar en el Derecho privado todas las relaciones del Derecho público. Lo que el liberalismo había intentado hacer ficticiamente con la teoría del contrato, pretende ponerlo en práctica el anarquismo, con su concepción de una convivencia regulada exclusivamente por medio de contratos, es decir, mediante relaciones de Derecho privado, sin ninguna clase de poder ni autoridad. Pero el liberalismo supo también llevar prácticamente las ideas del Derecho privado al campo del Derecho público. El concepto del Fisco, por ejemplo, significa que el Estado tiene, a veces, que descender, como sujeto de derechos patrimoniales, al mismo plano que los individuos. Asimismo es una penetración del pensamiento del Derecho privado en el campo del Derecho público el que el Estado sea concebido, en sus funciones jurídicas públicas, como sujeto de derecho, como personalidad (estatal), haciendo posible así, y solamente así, la idea jurídica de los derechos públicos subjetivos de los individuos contra el Estado y de éste contra los indi-

viduos. Y a este mismo punto de vista responde el hecho de que el Estado descienda al terreno del proceso penal y administrativo, para enfrentarse de igual a igual, como una parte procesal más, a los particulares litigantes. Finalmente, los contratos de Derecho público representan también la aplicación a ese campo jurídico de una categoría propia del Derecho privado. (Introducción a la Filosofía del Derecho. Pág, 92).

Un punto de vista distinto, y altamente valioso, es sostenido por el inglés John Henry Merriman: "El Derecho Natural Romano Católico perdió su poder de controlar al príncipe. El derecho natural positivo, aun cuando contribuyó con muchas de las ideas que fueron como el carburante intelectual de la revolución, resultó ineficaz como control de la actividad del estado. No tenía para sostenerlo ninguna organización y carecía de poder coactivo. La inmemorial controversia entre los abogados del derecho natural y los positivistas jurídicos (conocida por todo estudioso de filosofía del derecho) se resolvió decididamente a

favor de los positivistas jurídicos, al menos en cuanto a su propósito operativo. Posteriormente, aunque ese debate ha perdido fuerza actualmente, ha tenido un matiz marcadamente académico desde el nacimiento del estado moderno. Todos los estados occidentales son positivistas." (La Tradición Jurídica Romano-Canónica. Pág 44).

Karl Larenz, explica el derecho positivo en los siguientes términos: "En cuanto movimiento espiritual general (europeo), el positivismo abarcó en Alemania durante el transcurso del segundo tercio del siglo XIX, más o menos a todas las Ciencias del espíritu. No es preciso investigar aquí en que medida cooperaron a ello en particular las influencias inmediatas de la filosofía social "positivista" de Augusto Comte, de los filósofos ingleses (Bentham, J. St. Mill) o de las Ciencias naturales, en especial la "doctrina evolucionista" de Darwin; hasta que punto tuvo lugar una reanudación del antiguo "empirismo", de la psicología asociacionista de Locke y, en la Ciencia del Derecho, también en la Ética utilitarista de un Thomasius. Es sufi-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

ciente con saber que la Ciencia del Derecho tomó parte plenamente en el viraje general hacia el positivismo. Como movimiento contrario tanto contra el Derecho natural racional-deductivo como contra la fundamental orientación metafísica de la filosofía idealista alemana, pero también contra el romanticismo y la primera “Escuela Histórica”, el positivismo se caracteriza especialmente por desterrar de la Ciencia, por no poder tener respuesta, no sólo toda la “Metafísica”, sino también la cuestión acerca del sentido de la existencia, acerca de “valores” o “validez”, y por restringir la ciencia estrictamente a los “hechos” y a su legalidad empíricamente observable. En las Ciencias naturales, pero no en la Ética y la Teoría del Derecho, el positivismo podía apelar, hasta un cierto punto, a la teoría del conocimiento de Kant.

160 “Se ha caracterizado al positivismo francamente como dirección espiritual “predominantemente negativa”, como “negativismo”, justamente porque su primer y más enérgico afán fue el rechazo de todo planteamiento

metafísico y, con ello, excluir de la Ciencia del Derecho la cuestión acerca de un “sentido” o “valor” objetivamente válidos. A este respecto no debe, ciertamente, pasarse por alto el ethos científico que frecuentemente determina la actitud del positivista; éste considera que las “ideas eternas” o “valores absolutos” no son aprehensibles racionalmente y, por ello, recela de hacer enunciados o presuposiciones “no demostrados”. Esta autorresignación científica del positivista no excluye que él afirme, para su persona, determinados valores y postulados éticos. Pero los remite al ámbito de la creencia personal y de la convicción moral del individuo, sobre lo cual, en su opinión, no es posible un enunciado científico. No niega, por ejemplo, que el postulado de justicia tenga validez para la conciencia moral del individuo; pero opina que no es accesible al conocimiento científico y que, por tanto, no es un posible principio de una Ciencia positiva del Derecho. En último caso puede reconocer la “vivencia de la justicia” como un “hecho antropológico” que, como tal, “nunca puede ser eli-

minado del pensamiento jurídico"- en cambio la idea de justicia, no es para él un principio objetivable en el conocimiento, de validez general, que, como tal, pudiera tener importancia para el conocimiento del Derecho positivo.

Según la concepción positivista, lo único que es accesible al conocimiento científico, prescindiendo de la Lógica y la Matemática, son los "hechos "perceptibles junto con la "legalidad", corroborable experimentalmente, que en ellos se manifiesta. En este planteamiento aparece decisivo el modelo de las Ciencias naturales "exactas", En esto el positivismo es "naturalismo". (op. cit.. pág. 57)

## V. EL DERECHO CONSTITUCIONAL.

En relación con el Derecho Constitucional general, Manuel García Pelayo dice: "Esta disciplina, tal como se ha manifestado hasta ahora, ha venido a ser una especie de teoría general del Derecho constitucional democrático-liberal, que se hizo posible gracias a la extensión de este régimen a todos

los Estados civilizados y a la consiguiente unificación de la imagen jurídica del mundo expresada en una especie de Derecho constitucional común. Se abonó con ello la posibilidad e incluso la necesidad, de una teoría general del Derecho Constitucional, o de un Derecho constitucional general, al que define Santi Romano como aquella disciplina que "delinea una serie de principios, de conceptos, de instituciones que se hayan en los varios derechos positivos o en grupos de ellos, para clasificarlos y sistematizarlos en una visión unitaria" (Santi Romano. Principii di Diritto Costituzionale Generale. Pág. 11 y 12)

García Pelayo continúa más adelante: "en cuanto que el orden jurídico precisa para su existencia de unas normas organizadoras, es claro que, -bien como normas diferenciadas, es decir, como autonomía de las ordinarias, bien envueltos ambos aspectos en unas mismas normas, bien como derecho legislado, bien como consuetudinario- las normas constitucionales forman parte integrante necesaria de todo orden jurídico, ya que entre las normas de conducta y las constitucio-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

nales, existe una relación de esencia, y por ende, necesaria. Lo mismo puede decirse desde el punto de vista de la ordenación política, pues no es posible la existencia de ésta sin una organización de sus poderes, y de aquí la repetida y cierta afirmación de que todo Estado está “constituido” ya de cierta manera y, por consiguiente que todo Estado tiene una “constitución.” (Derecho Constitucional Comparado. Págs. 21-22)

El derecho constitucional y el derecho administrativo, dice Merryman, forman el contenido básico de lo que se llama derecho público en las jurisdicciones del derecho escrito. El derecho constitucional es el derecho que gobierna la organización y operación del estado. El derecho administrativo es el que gobierna la organización de la rama administrativa del gobierno y las relaciones de la administración con la legislatura, el poder judicial y el público. (La Tradición Jurídica Romano-Cañónica pág. 222).

De lo expuesto podemos concluir que el Derecho Constitucional tiene

por objeto estudiar las Constituciones, bien en términos generales, lo que constituye la materia de la Teoría General de la Constitución, revisando los distintos tipos y modelos que existen de Constituciones, su origen y formación, lo que es un poder constituyente y sus diferencias con el poder constituido, las constituciones escritas y las consuetudinarias, las constituciones rígidas y las constituciones flexibles.

El Derecho Constitucional también tiene por objeto el estudio concreto de determinada constitución, la Constitución mexicana, la francesa, la española, etc., o bien el estudio comparado de varias de ellas: Derecho Constitucional Comparado.

La Constitución en sentido positivo – dice Carl Schmitt- surge mediante un acto del poder constituyente. El acto constituyente no contiene como tal, una normación cualquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia.

La Constitución no es, pues, una cosa absoluta, por cuanto no surge de sí misma. Tampoco vale por virtud de su justicia normativa o por virtud de su cerrada sistemática. Las leyes constitucionales valen, por el contrario, a base de la Constitución y presuponen una Constitución.

Schmitt propone una serie de ejemplos: “La Constitución francesa de 1791 envuelve la decisión política del pueblo francés a favor de la Monarquía constitucional con dos “representantes de la Nación”, el Rey y el Cuerpo legislativo. La Constitución belga de 1831 contiene la decisión del pueblo belga a favor de un Gobierno monárquico (parlamentario) de base democrática (Poder constituyente del pueblo), al modo del Estado burgués de Derecho. La Constitución prusiana de 1850 contiene una decisión del Rey (como sujeto del Poder constituyente) a favor de una Monarquía constitucional al modo del Estado burgués de Derecho, con lo que queda conservada la Monarquía como forma de Estado (y no sólo como forma del Ejecutivo). La Constitución francesa de 1832 contiene la decisión

del pueblo francés a favor del Imperio hereditario de Napoleón III, etc.” (Teoría de la Constitución. Págs.25-27).

Schmitt desarrolla su Teoría alrededor de un concepto, el Estado liberal-burgués, el Estado de Derecho, al que identifica con el Estado constitucional, con el Estado nacional, con la Nación misma, producto político-social que es el substrato inequívoco del Estado liberal burgués, heredero y adversario de la Monarquía absoluta. Es adversario, porque frente a ella postula el principio contrario: la democracia, y al mismo tiempo es heredero porque se propone establecer la democracia dentro del ámbito del Estado nacional formado por la monarquía.

Frente al vacío formalista de Kelsen, en la aguda crítica de Schmitt al Estado liberal-burgués, subsiste un fondo axiológico al admitir que en los procesos democráticos, las minorías lo sean sólo accidentalmente y siempre tengan la perspectiva de convertirse en mayorías en un momento posterior y que la presencia de minorías irreduc-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

tibles, étnicas, religiosas, lingüísticas, etc, cuyos derechos son reconocidos y garantizados internacionalmente, Schmitt los reconozca simplemente como derechos individuales, negándose a ver los derechos que tienen como colectividades.

Karl Loewenstein contempla a la Constitución desde otros ángulos, empieza por considerar la Constitución como dispositivo de control del poder.

“La clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de los cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder.

164

Siendo la naturaleza humana como es, no cabe esperar que el detentador o los detentadores del poder sean capaces, por autolimitación voluntaria, de liberar a los destinatarios

del poder y a sí mismos del trágico abuso del poder. Instituciones para controlar el poder no nacen ni operan por sí solas, sino que deberían ser creadas ordenadamente e incorporadas conscientemente en el proceso del poder. Han pasado muchos siglos hasta que el hombre político ha aprendido que la sociedad justa, que le otorga y garantiza sus derechos individuales, depende de la existencia de límites impuestos a los detentadores del poder en el ejercicio de su poder, independientemente de si la legitimación de su dominio tiene fundamentos fácticos, religiosos o jurídicos. Con el tiempo se ha ido reconociendo que la mejor manera de alcanzar este objetivo será haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas -la constitución- destinadas a limitar el ejercicio del poder político. La constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.

Sobre el telos de la constitución. Cada sociedad estatal, cualquiera que

sea su estructura social, posee ciertas convicciones comunmente compartidas y ciertas formas de conducta reconocidas que constituyen en el sentido aristotélico de politeia, su constitución. (Para Aristóteles el concepto de politeia abarcaba la totalidad de la estructura social de la comunidad, y no sólo su marco legal. Lo mismo ocurre con el concepto *res publica* de Bodino. El concepto "constitución" fue usado por primera vez en el sentido actual por Cicerón -de Re publica, I, 40- Posteriormente se designaron las leyes imperiales como Constituciones -Ulpiano, Digesto I, 3, 1, 2- Este uso fue recogido por la Iglesia y permaneció durante toda la Edad Media. La significación actual de la palabra como la totalidad de las normas fundamentales de la comunidad, también de las no escritas no aparece hasta el siglo XVII. (Nota del traductor).

Consciente o inconscientemente, estas convicciones y formas de conducta representan los principios sobre los que se basa la relación entre los detentadores y destinatarios del poder. En las fases primitivas de la civilización

política se equiparó el gobierno secular con los valores y las instituciones religiosas de la comunidad. El poder político fue ejercido por los dominadores actuando como representantes o encarnaciones del mundo sobrenatural, a los que libre y consuetudinariamente se sometían los destinatarios del poder. Pero con el fin de la era mitológica, el hombre se descubrió a sí mismo como un individuo libre, y empezó a dudar de la legitimación mística de sus dominadores políticos, exigiendo un fundamento racional de la obediencia debida a la autoridad política. Mientras que los hebreos creyeron todavía que los límites del poder político se encontraban en la ley del Señor, sometiendo por igual a gobernantes y gobernados, es el mérito inmortal de los griegos haber procedido a la secularización y racionalización del proceso del poder. De esta manera fue descubierta la forma de gobierno constitucional.

La historia del constitucionalismo no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentado-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

res del poder, así como por el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciego a la facilidad de la autoridad existente. Estas aspiraciones quedaron concretadas en la necesaria aprobación por parte de los destinatarios del poder de los controles sociales ejercidos por los dominadores y, consecuentemente, en la participación activa de los dominados en el proceso político. Las limitaciones impuestas al nudo poder estarían aseguradas por el acuerdo de la sociedad estatal sobre ciertas reglas fijas, reguladoras del proceso político. Se creyó que este objetivo sería alcanzado de la mejor manera cuando el ejercicio del poder político estuviese distribuido entre diversos detentadores del poder, que estarían así obligados a una respectiva cooperación, en lugar de monopolizar el ejercicio del dominio un detentador único. Allí donde el poder está distribuido, el dominio está limitado y esta limitación trae consigo restricción y control. La totalidad de estos principios y normas fundamentales constituye la constitución ontológica de la

sociedad estatal, que podrá estar o bien enraizada en las convicciones del pueblo, sin formalización expresada en constitución en sentido espiritual, material o bien podrá estar contenida en un documento escrito -constitución en sentido formal-.

### VI. CONSTITUCIONALISMO Y POSITIVISMO.

Para Luis Prieto Sanchís, (Universidad de Castilla-La Mancha), los términos “constitucionalismo” y “positivismo” resultan no sólo diferentes sino antagónicos. En su obra: *Constitucionalismo y Positivismo* establece: “En principio cabría pensar que constitucionalismo y positivismo son expresiones que no sólo se refieren a ideas o realidades distintas sino que incluso carecen de implicaciones mutuas. De un lado, el constitucionalismo representa un fenómeno cultural y político propio del mundo moderno que hace efectivos los postulados de la filosofía ilustrada y liberal, de otro, el positivismo expresa una cierta forma de aproximarse al conocimiento del Derecho o también una cierta manera

de concebir el propio Derecho. En cualquier caso y simplificando, el constitucionalismo alude a un modelo de organización jurídica, a un Derecho existente o que pretende existir, mientras que el positivismo representa una concepción a propósito del Derecho.

Sin necesidad de recurrir a la sociología del conocimiento, parece intuitivamente cierto que las teorías y opiniones acerca de los sistemas jurídicos, dependen en buena medida de las características de los propios sistemas, que es tanto como decir del modelo económico y político de cada etapa histórica. Tal vez esto sea más fácil de percibir desde una amplia perspectiva histórica, y así parece que resultaría imposible entender la jurisprudencia romana al margen del Derecho romano (en realidad, casi se confunden) o las teorizaciones de los primeros juristas regios fuera del proceso de formación del Estado moderno. Muy probablemente lo mismo ocurra con el positivismo, éste tiene una fecha conocida de nacimiento que viene a coincidir con un modelo de organización jurídica y política bastante preci-

so, que es el modelo postrevolucionario del Estado de derecho basada en un concepto fuerte de soberanía, en la separación de poderes, en la codificación y el imperio de la ley, en la figura del juez "autómata", etc. Ciertamente, el constitucionalismo de nuestros días ha alterado en parte dicho modelo y, aunque quizás no hasta el punto de alumbrar una nueva cultura jurídica, cabe preguntarse en que medida ello repercute sobre el modo de concebir el Derecho que llamamos positivo.

El constitucionalismo, -continúa- en la medida que afirma la exigencia de dotar de superioridad y hacer inmodificables las normas superiores, no hace sino retomar un motivo propio de la tradición jusnaturalista.

En ocasiones, incluso, no solo se adivinan contradicciones entre constitucionalismo y positivismo, sino que se pretende construir un modelo de Derecho constitucional abiertamente superior del positivismo. El nuevo Estado constitucional no representa un simple perfeccionamiento del Estado de Derecho democrático, sino su



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

transformación radical y superadora, y tal transformación no puede dejar de afectar a la filosofía jurídica nacida al calor de este último. La supervivencia ideológica del positivismo es un ejemplo de la fuerza de la inercia de las grandes concepciones jurídicas, que a menudo continúan operando como residuos, incluso cuando ya han perdido su razón de ser a causa del cambio de las circunstancias que originalmente las habían justificado. La supervivencia inercial del positivismo sería, pues, un ejemplo de cómo la realidad camina más de prisa que las ideas, pero también de cómo éstas, al final, han de rendirse ante la realidad.

Prieto Sanchís sostiene que las teorías generales del Derecho, han dejado de ser generales por cuanto toman al Estado constitucional democrático como objeto de su reflexión y también como banco de la crítica al positivismo. Cabe decir, -añade- que estas teorías del Derecho son antipositivistas en un doble sentido; primero, de manera patente, porque ofrecen una concepción del Derecho en abierta contradicción con el positivismo,

pero también, en segundo lugar, porque, al hacer del actual modelo constitucional mucho más que un punto de referencia ejemplificador, han abandonado la pretensión de generalidad, es decir, la pretensión positivista de responder a la pregunta “que es el Derecho” al margen de los contenidos concretos de los sistemas jurídicos históricos.

Con estas ideas, pienso, volvemos a las primeras palabras de nuestro estudio: ¿qué es el Derecho? Bobbio clasifica al positivismo jurídico como metodología o forma de aproximarse al Derecho, como teoría o modo de entender el Derecho, la naturaleza de la norma, del sistema jurídico y su interpretación y por último, positivismo jurídico como ideología que supone un cierto punto de vista acerca de la justicia del Derecho y la obligación moral de obediencia al mismo.

Prieto Sandís hace un apretado resumen en los siguientes términos: “La idea es, pues, que el Derecho no tiene por qué expresar el dictamen de la moral, sino que es el producto de

una convención, de un mero acto de voluntad, como dice Hart, por positivismo se entiende “la afirmación simple de que en ningún sentido es necesariamente verdad que las normas jurídicas reproducen o satisfacen ciertas exigencias de la moral, aunque suele ocurrir así”. En definitiva, el contenido mínimo del positivismo metodológico se compone de estas dos ideas: que la existencia de las normas no depende de que satisfagan algún particular valor moral, y que el Derecho es siempre obra de decisiones humanas o, como suele decirse, que tiene un origen social.

## VII UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

En una secuencia lógica, el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional que a su vez se desprende del Derecho Público. Del Derecho Constitucional se derivan diversos estudios especializados que tienen en aquel un tronco común.

Como el Derecho Parlamentario comprende el conjunto de normas y

relaciones que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo, o Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados, incluyendo a la Comisión Permanente, este conjunto de normas que arrancan de la Constitución, van derivando hacia la legislación secundaria, la doctrina del Derecho Parlamentario, tiene títulos para considerarse una disciplina autónoma.

El Derecho Parlamentario es una disciplina reciente. En 1987, en el antiguo recinto de la Cámara de Diputados situado en las calles de Donceles, se celebró el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano en el que reclamó para sí, precisamente la denominación de Derecho Parlamentario, en dicho curso impartieron cátedra, distinguidas personalidades. El Maestro Antonio Martínez Báez, dictó una cátedra magistral en la que expresó: "El Parlamento, insisto, debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga al cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias, por lo que esta rama jurídica y



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

disciplina científica debe indudablemente seguirse llamando Derecho Parlamentario, fórmula o denominación universalmente aceptada."

Esta rama jurídica es la que precisa el tipo de relaciones fundamentales entre el Congreso o Parlamento y el Gobierno, lo que la teoría clásica denominaría, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es palpable el proceso de fortalecimiento que ha tenido el Poder Legislativo desde la década de 1970, principalmente a través de la reforma de 1977 que transformó el sistema electoral y amplió las facultades del Congreso de la Unión. Posteriormente se modificaron la regulación de los partidos políticos, la responsabilidad de los servidores públicos, la política exterior, derechos humanos, deuda pública, gobierno del Distrito Federal, la organización del Poder Judicial y del régimen electoral. Todas estas reformas se vinculan con el Congreso de la Unión y su ámbito de competencia, afectando sus facultades y

en varios aspectos, su organización interna.

En este contexto, Susana Thalía Pedroza de la Lave, estudia los antecedentes históricos y jurídicos del Poder Legislativo como cuerpo colegiado, partiendo de lo general a lo particular con el propósito de diferenciar la forma de gobierno y la forma de Estado para establecer las bases del estudio del derecho parlamentario general y arribar posteriormente al derecho parlamentario mexicano, legitimando la adopción del nominativo derecho parlamentario como el más apropiado y no la de "derecho legislativo", como lo afirma en su obra "El Congreso de la Unión.- Integración y regulación".

Aunque como disciplina es de factura reciente, el Derecho Parlamentario tiene añosos antecedentes de prosapia. Baste citar los nombres de Cayetano Filangieri autor de "La ciencia de la Legislación" cuya traducción del italiano al español data del año de 1787. La edición de esta obra cuenta con los valiosos comentarios de Benjamín Constant y en primerísimo lu-

gar la obra del muy conocido Jeremy Bentham, (1748-1832) abogado y político inglés, destacado por sus indagaciones en economía y en filosofía, decidido defensor del utilitarismo jurídico postulando la primacía de la ley sobre todo tipo de regulaciones y conducta y privilegiando la codificación del derecho como medio para alcanzar los altos fines del mismo como la seguridad esencial, no obstante que como inglés, pertenecía al sistema del derecho consuetudinario, se dio a la tarea de recopilar y ordenar el gran número de disposiciones reglamentarias que integraban el régimen interno del Parlamento inglés, producto de costumbres de gran antigüedad y que jamás habían sido codificadas, y que, aunque vigentes, se encontraban en total desorden. Bentham publica estas disposiciones en su obra que tituló "Tácticas parlamentarias" que fueron ampliamente conocidas en Francia primero y luego en todo el mundo.

En 1787 se reunieron en Francia los Congresos Provinciales cuyos trabajos se desarrollaban con torpeza debido

a las cuestiones surgidas en relación con los procedimientos internos, las decisiones precipitadas y contradictorias, el desorden en la conducción de los debates y otras muchas dificultades surgidas de la inexperiencia.

Bentham se dio a la tarea de elaborar un manual que contuviera las experiencias y formalidades que se observaban en el parlamento inglés, trabajo que envió a Mirabeau, miembro de la comisión designada por la Asamblea para establecer las reglas de procedimiento que normasen el trabajo de la Asamblea.

Aunque la Asamblea francesa rechazó la obra por provenir de un inglés, a la postre sirvió como modelo.

## VIII DENOMINACION DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Tradicionalmente se denominaba Derecho Legislativo al conjunto de normas que, desprendiéndose directamente de la Constitución Política, regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión, de cada una



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

de sus Cámaras y de la Comisión Permanente.

Con el término Parlamento se designa a la asamblea en que se deposita el Poder Legislativo. Este vocablo, de origen europeo, se utilizó primero en la Gran Bretaña y en Europa continental para referirse a los cuerpos legislativos.

Al desprenderse de Inglaterra las colonias americanas y adquirir su independencia, rechazaron el nombre de "parlamento" para el Poder Legislativo, al que denominaron "Congreso", integrado por sus dos Cámaras, la Cámara de Representantes a la que concurren los representantes del pueblo electos democráticamente en cada uno de los Estados, según el número de sus pobladores y el Senado, o Cámara de Senadores, integrada por representantes de cada uno de los Estados Federados en forma paritaria, dos senadores por cada Estado, sin importar su tamaño ni su importancia.

172

Al asumir su independencia cada uno de los países latinoamericanos, se organizaron como repúblicas según el modelo norteamericano, y sus Poderes

Legislativos se denominaron Congresos, lo mismo las repúblicas que adoptaron la forma federal, como las que adoptaron la forma unitaria o central.

De esta manera, quedaron designadas como "parlamentos" las Asambleas Legislativas originadas en el seno de las monarquías mientras los "congresos" son los órganos representativos de las repúblicas.

Hoy en día, parece existir un consenso universal para que toda asamblea donde resida el Poder Legislativo, pueda denominarse genéricamente parlamento, la rama del Derecho Público, y particularmente del Derecho Constitucional, encargada de regular su estructura, funciones y relaciones, es el derecho parlamentario.

En México, la doctrina jurídica de esta joven disciplina, ha definido ya su denominación, objeto y alcances, si bien el proceso de transformación en que se encuentra inmerso el sistema político y con él, el propio Congreso, obliga a una permanente reflexión acerca del Poder Legislativo y el siste-

ma jurídico que lo conduce, que es el Derecho Parlamentario.

## IX OBJETO DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

La materia del Derecho Parlamentario abarca no sólo el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas o parlamentarias, sino que abarca cuestiones más amplias como son:

Su contribución a la definición del régimen político.

La regulación intrínseca de los procedimientos y de los órganos y estructuras encargadas de la función parlamentaria y legislativa; y

La determinación de los vínculos entre los parlamentos o congresos y la sociedad y sus grupos, particularmente el electorado y la ciudadanía, los partidos políticos, los grupos de presión y los medios de comunicación social.

En su acepción de Derecho Parlamentario, esta rama jurídica precisa el

tipo de relaciones fundamentales entre el Parlamento y el Gobierno, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo según la teoría clásica. Este tipo de relaciones entre ambos poderes define el régimen político como parlamentario, presidencial, semipresidencial, directorial o de asamblea, confirmando así que las funciones parlamentarias son fuente del Derecho Constitucional, y que éste contiene los elementos e instituciones básicas del Derecho Parlamentario, lo que determina que pueda hablarse de un Derecho Parlamentario Constitucional y de un Derecho Parlamentario como rama autónoma.

Fernando Santaolalla López (Derecho Parlamentario Español) afirma que "lo que cualifica al derecho parlamentario frente al resto del Derecho Constitucional, es la peculiaridad de su objeto, que a su vez se trasmite al conjunto de normas que forman su contenido" y añade: "Así las cosas, cabe definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funciona-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

miento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho."

A su vez, Bernardo Bátiz dice: "Podemos agregar, para concluir, que las reglas del Poder Legislativo, que constituyen el derecho parlamentario, tienen un objetivo formal y procesal, que sirve para ordenar y facilitar el trabajo de los cuerpos colegiados que integran dicho poder, pero también tiene una función legitimadora de las resoluciones de las cámaras, de tal modo que las leyes o los decretos, al pasar por el proceso debido y al cumplir con todos los pasos y requisitos establecidos en la norma, llegan a tener validez y obligan a sus destinatarios." (Teoría del Derecho Parlamentario pág. 9)

### X. MARCO REFERENCIAL DEL DERECHO PARLAMENTARIO

174

Para establecer el marco referencial del Derecho Parlamentario, debemos mencionar las siguientes normas jurídicas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Estatuto de la Administración Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Acuerdos Parlamentarios (aprobados por las LVII y LVIII Legislaturas)

La Constitución Política, es la base fundamental del Derecho Parlamentario. Numerosos artículos de la Constitución se refieren a la organización y funcionamiento del Congreso. Destacan por su importancia:

El artículo 3º que en su fracción VIII estipula que el Congreso de la Unión, unificará y coordinará la educación

en toda la república y para tal efecto expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

El artículo 14 que establece el mandato imperativo para el Congreso de no dar efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna, a ninguna de las leyes que expida.

El artículo 26 que dispone que el Congreso intervendrá en la planeación democrática del desarrollo nacional que impulse el crecimiento de la economía con equidad, lo que significa que el Congreso debe intervenir en el que se denomina Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 29 que previene los casos graves en los que, para hacerles frente, se deben suspender las garantías individuales, compete al Congreso autorizar la suspensión de las garantías, determinando cuales son la que se suspenden, por cuanto tiempo y en que parte del territorio nacional tiene vigencia la suspensión.

Los artículos 50 al 79 inclusive que

constituyen el Capitulo Segundo del Título Tercero, que se refieren a la organización y funcionamiento del Congreso, su división en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Las normas que se deben observar cuando las dos Cámaras actúan unidas, la manera de funcionar de cada una de las Cámaras por separado. Las facultades del Congreso General y las de cada Cámara en particular, así como las funciones y facultades de la Comisión Permanente. Quedan también comprendidas la organización, funcionamiento y facultades de la Auditoría Superior de la Federación que es el órgano de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar todos los gastos federales.

El artículo 93 que fija las facultades de información e investigación que tiene el Congreso.

El artículo 102 que ordena al Congreso establecer organismos de protección de los derechos humanos, y fija las facultades y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

Los artículos del 109 al 112 que establecen los procedimientos a cargo de las Cámaras del Congreso en la determinación de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos.

El artículo 122 que fija la intervención del Senado en el funcionamiento de las autoridades del Distrito Federal y

El artículo 131 que establece la potestad del Congreso para facultar al Ejecutivo la fijación de los aranceles y en general el manejo del comercio exterior.

El texto original de la fracción XXIII del artículo 73 decía:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad XXIII.- Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.”

**176** Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1934 que promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

“Una antigua y noble tradición acompaña la evolución de las normas relativas al Gobierno Interior del Congreso Mexicano, especialmente si consideramos que la primera de ellas fue el reglamento que expidió el prócer José María Morelos, con fecha 11 de septiembre de 1813, cuyas disposiciones contenían las reglas a que habían de sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo. Consumada la Independencia nacional, el Congreso expidió en dos años sucesivos, 1823 y 1824, sendos reglamentos para su Gobierno Interior, cuyas normas ordenaron y condujeron el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Federal prácticamente durante todo el siglo XIX. A finales de éste, el 1º de septiembre de 1898, comenzó a regir un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, cuya vigencia, salvo alguna reformas decretadas en octubre de 1916 para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro, y otras de septiembre de 1925, relativas a la prohibición de portar armas en el salón de sesiones, prolongó su vigencia hasta la expedición del reglamento actualmente en

vigor, que fue promulgado el 1º de marzo de 1934.” (Tomado del dictamen del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General aprobado el 14 de julio de 1994)

Por decreto publicado el 25 de mayo de 1979 en el Diario Oficial de la Federación, el Poder Legislativo expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. “Al momento de llevarse cabo la modificación constitucional antes aludida, se planteó también la derogación del texto vigente hasta esa fecha para la fracción XXIII del artículo 73 de la Carta Magna, misma en la que se establecía la facultad del Poder Legislativo de la Unión para expedir el Reglamento para su Gobierno Interior. De esta forma, sin dejar de reconocer la larga tradición en la que abrevó el Congreso mexicano para designar como “reglamento” al ordenamiento que rige la manera de organizar y llevar a cabo el trabajo parlamentario, se estableció que el instrumento llamado a contener las disposiciones relativas a la estructura y el funcionamiento internos del Congreso, de sus

Cámaras y de la Comisión Permanente, tendría la denominación de ley, de acuerdo con la terminología en boga en la presente centuria.” (Tomado del dictamen de la nueva Ley Orgánica del Congreso, aprobado por la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999.)

La Ley Orgánica del Congreso General, es una ley autónoma en los términos de los párrafos segundo y cuarto del artículo 70 constitucional que determinan:

“El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.”

“Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General data del año de 1934 y resulta obsoleto en muchas de sus disposiciones que no corresponden ya a la realidad del Congreso. La primera Ley Orgánica del Congreso General expedida en 1979 trató de subsanar las deficiencias que para entonces presentaba el Regla-



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

mento para el Gobierno Interior del Congreso. Esta ley prevé la expedición de sendos reglamentos interiores y de debates para la Cámara de Diputados (artículo 66) y para la de Senadores (artículo 106) los cuales en su momento substituirían al Reglamento General; sin embargo, en previsión del lapso que habría de transcurrir para que cada una de las cámaras expidiera su propio reglamento, el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica dispuso que, en tanto esto ocurría, serían aplicables a ambas cámaras, en lo que no se opusiera a la ley, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de marzo de 1934. Desde entonces, y como consecuencia de no haberse expedido aún los reglamentos propios de cada Cámara previstos por la Ley Orgánica de 1979, el Reglamento para el Gobierno Interior ha seguido vigente para ambas Cámaras.

178

Tanto el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso como la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, respondían a las necesida-

des de su época. En efecto, el Partido Nacional Revolucionario se organizó en 1929 para encausar institucionalmente las ambiciones políticas que desbordadas, se manifestaban en acciones violentas. El Reglamento para el Gobierno Interior de 1934 contemplaba ya una nueva realidad mexicana y permitió encausar los trabajos del Congreso conforme a las normas legales establecidas. El eje fundamental del gobierno de cada una de las Cámaras era la Gran Comisión presidida por el líder. Dice Thalía Pedroza: “La Gran Comisión es el colegio de legisladores que, en su mayoría, representan a los estados de la República y al Distrito Federal en su respectiva Cámara. Era un órgano de gobierno de la Asamblea deliberativa.” En cuanto a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, originalmente se integraba por veintinueve miembros, y con las reformas de 1952 y 1974, cambió su integración, pero el Reglamento Interior del Congreso en esa materia no se ha reformado y continúa señalando dicho número.

A partir de 1979, con la primera Ley Orgánica del Congreso General, se estableció que serían treinta y dos miembros más el líder del grupo parlamentario mayoritario.” (El Congreso de la Unión. Pág. 158)

Después de las reformas constitucionales de 1986 relativas a los sistemas electorales de representación y al aumento de diputados de representación proporcional de cien a doscientos, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados se integraba con los coordinadores de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, ( treinta y dos miembros) electos por el principio de mayoría relativa más los dos diputados que hubieran obtenido los dos primeros lugares en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, es decir diez, más el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria y un número indeterminado de diputados que el líder decidiera a su arbitrio, lo que significaba que la Gran Comisión se componía al menos con cuarenta y tres miembros.

Esta situación cambió radicalmente en las elecciones de 1997 para la renova-

ción de la Cámara de Diputados, ya que el Partido Revolucionario Institucional no alcanzó la mayoría simple y por consiguiente no pudo integrarse la Gran Comisión y hubo necesidad de establecer consensos para el gobierno de la Cámara a partir de la Comisión de Régimen y Concertación Política.

En agosto de 1999 se expidió la nueva Ley Orgánica del Congreso General que abroga la de mayo de 1979, desaparece la figura de la Gran Comisión, cambia la integración de la Mesa Directiva y le da permanencia anual, crea como principales órganos de gobierno la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, desaparece la Oficialía Mayor y la sustituye con la Secretaría General, establece la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros como órganos técnicos.

Los acuerdos parlamentarios.

“Como resultado de todo lo anterior, la dinámica política de una Cámara de



## UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA DEL DERECHO

Diputados plural y con clara vocación democrática, ha tenido que suplir la insuficiencia de sus normas internas mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidistas. Esto con el propósito de implantar normas actualizadas para su vida interna y para ampliar concomitantemente los espacios de participación a los núcleos parlamentarios que las constituyen. Estos acuerdos, verdadero derecho interno para la Cámara, no han sido integrados tampoco a la legislación ordinaria que la rige. Finalmente, también, la experiencia del trabajo camaral ha producido un buen número de prácticas parlamentarias acreditadas ya como convenientes, que tampoco encuentran todavía su expresión en el derecho legislado de este órgano constitucional” (Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Congreso)

### XI METODO DE ESTUDIO.

180

Si como dice Silvano Tosi: “... se podría calificar al Derecho Parlamentario, en sentido restringido, como el estudio conjunto de las relaciones po-

lítico-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento” se corre el riesgo de reducir el derecho parlamentario a sus modalidades reglamentarias, cuando lo más importante de la función parlamentaria es la elaboración de la ley, que tiene como marco al propio parlamento, al régimen político en que se encuentra inserto y a la sociedad misma.

“El proceso legislativo –dice el Diccionario de Política de Bobbio y Mateucci- se desarrolla en la sociedad civil y en el aparato del Estado y comprende procesos y procedimientos parciales; de estos últimos, el procedimiento de la formación de la ley es el más importante y significativo.” “La variedad de las funciones desempeñadas encuentra una explicación –continúa el Diccionario de Política- en el papel característico de los parlamentos, que los convierte en los instrumentos políticos del principio de la soberanía popular. De este papel nace para el par-

lamento el deber de intervenir, si bien en formas diferentes, en todos los estadios del proceso político” A partir de estos señalamientos, el Diccionario establece como sus funciones fundamentales la representación, la legislación, el control del Ejecutivo y la legitimación.

A las anteriores, Cárdenas Gracia añade las atribuciones de impulso y dirección política. (Una Constitución para la Democracia. Pag. 150).

Bernard Schwartz destaca las facultades de investigación del Congreso y los poderes fiscales y de tributación. (Los poderes del Gobierno pags. 161 y 197).

Duverger, por su parte, propone co-

mo funciones del Parlamento, el ejercicio de “un triple poder: de delimitación, de control y de impulso” donde el primero consiste en aprobar leyes y determinar todo lo conducente a los presupuestos; el segundo se refiere a las interpelaciones, las comisiones de encuesta y el ombudsman, así como el poder presupuestario, que “es el poder de delimitación en lo que afecta al año próximo y poder de control en lo que afecta al anterior” Finalmente, el impulso se expresa cuando los parlamentos ejercen el poder de reivindicación y de oposición expresado en la gestión, la reclamación, la crítica y la impugnación. (Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Pags. 185-190).



## BIBLIOGRAFIA

BÁTIZ VÁZQUEZ BERNARDO. Teoría del Derecho Parlamentario. Oxford México 1999.

BENTHAM JEREMY. Tácticas Parlamentarias. Cámara de Diputados LVII Legislatura s/f.

BOBBIO NORBERTO. El Problema del Positivismo Jurídico. Dist. Fontamara Mexico 2001.

BURKE EDMOND. El Descontento Político. F.C.E. México 1997

CÁRDENAS GRACIA JAIME.- Una Constitución para la Democracia. UNAM. México 1996.

DUVERGER MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel Barcelona 1992.

----- Las dos caras de Occidente. Ariel Barcelona 1975

FILANGIERI CAYETANO. La Ciencia de la Legislación. Comentarios de Benjamin Constant. Congresos de la Unión y del Estado de México. Toluca s/f.

GARCÍA MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Novena edición. Porrúa. México 1960.

GARCÍA-PELAYO MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. Revista de Occidente. Octava edición Madrid 1967.

HÖFFE OTFRIED.-Estudios sobre Teoría del Derecho y la Justicia. Dist. Fontamara México 1992.

IHERING RUDOLF. El Fin en el Derecho. Varias ediciones.

KELSEN HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM México 1988

-----Teoría Pura del Derecho. UNAM México 1986

KRAWIETZ WERMER, El Concepto Sociológico del Derecho. Dist. Fontamara México 1994.

LARENZ KARL. Metodología de la Ciencia del Derecho. Ariel Barcelona 1994.

LASSALLE FERDINAND. ¿Qué es una Constitución? Edit. Colofón México 1962

LOEWESTEIN KARL.- Teoría de la Constitución. Ariel Barcelona. Segunda edición.

MERRIMAN JOHN HENRY. La Tradición Jurídica Romano-Canónica. FCE México 1979

MORISON SAMUEL ELIOT. Breve

- Historia de los Estados Unidos. F.C.E. México 1987.
- NINO CARLOS S. – Algunos Modelos Metodológicos de Ciencia Jurídica. Dist. Fontamara México 1995
- PEDROZA DE LA LLAVE SUSANA THALÍA. El Congreso de la Unión. UNAM México 1997.
- PRIETO LUIS ET AL. Lecciones de Teoría del Derecho. McGraw-Hill Madrid 1997
- PRIETO SANCHÍS LUIS. Constitucionalismo y Positivismo. Dist. Fontamara México 1999
- RADBRUCH GUSTAV. Introducción a la Filosofía del Derecho. FCE México 1993
- ROMERO JOSÉ LUIS.- La Edad Media.- F.C.E. México 1995
- ROSS ALF. El Concepto de Validez. Dist. Fontamara México 2001
- SANTI ROMANO. Principii di Diritto Costituzionale Generale. Milano 1994
- SAVIGNY FRIED. Vocación de nuestro tiempo para la Legislación y la Ciencia del Derecho. Varias ediciones.
- SCHMITT CARL. Teoría de la Constitución. Editora Nacional. México 1981.
- SCHWARTZ BERNARD. Los Poderes del Gobierno. UNAM México 1966
- SOBREQUÉS VIDAL SANTIAGO. El Sistema Constitucional en Inglaterra. En “Historia Universal” Tomo 7. Salvat.-Barcelona 1980
- TAMAYO Y SALMORÁN ROLANDO. Introducción al Estudio de la Constitución. UNAM, México 1986
- TOSI SILVANO. Derecho Parlamentario. Cámara de Diputados México 1996
- TREVELYAN MACAULAY. La Revolución Inglesa 1688-1689. F.C.E. México 1986.
- VELASCO GUSTAVO R. Prólogo de El Federalista F.C.E. México 1957.



# IV

*La Cámara en Números*



## Actividades del pleno en los dos primeros años de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura.

### PRIMER AÑO DE EJERCICIO

En éste año se realizaron un total de 61 sesiones que consumieron, 327 horas de trabajo con una duración promedio de 5 horas y 22 minutos.

Los asuntos tratados por el Pleno fueron lo siguientes:

### Iniciativas

Se presentaron 144 iniciativas, de las cuales 119, corresponden a diputados federales de los siguientes grupos parlamentarios:

Grupo Parlamentario	Número de Iniciativas
Partido Revolucionario Institucional	24
Partido Acción Nacional	21
Partido de la Revolución Democrática	36
Partido Verde Ecologista de México	18
Partido del Trabajo	8
Partido Alianza Social	1
Partido de la Sociedad Nacionalista	1
Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional	1
Conjuntas	13

Por otra parte el Presidente de la República presentó 17 iniciativas, los senadores 2, las legislaturas estatales 4 y la Asamblea del Distrito Federal 2.

- Se recibieron 13 minutas
- 35 dictámenes fueron sometidos a discusión a discusión aprobándose la totalidad, 7 de leyes y 28 de decretos
- Fueron recibidas y aprobadas 3 de solicitudes de licencia



- Se recibieron 45 solicitudes de permisos constitucionales para:
  - o Ausentarse del país por parte del Presidente de la República 4,
  - o Aceptar y usar condecoraciones 27,
  - o Prestar servicios en representaciones extranjeras 14, las cuales fueron aprobadas en su totalidad.
- Fueron presentadas 280 proposiciones.
- Tomaron protesta 11 diputados.
- Se aprobaron 55 puntos de acuerdo.
- Se realizaron 38 pronunciamientos.
- Seis secretarios de Estado comparecieron ante el Pleno.
- Fueron presentadas 32 solicitudes de excitativa.

Se realizaron un total de 1968 intervenciones, en tribuna por parte de diputados de los distintos grupos parlamentarios en la forma que a continuación se detalla.

<b>Grupo Parlamentario</b>	<b>Intervenciones en Tribuna</b>
Partido Revolucionario Institucional	534
Partido Acción Nacional	447
Partido de la Revolución Democrática	513
Partido Verde Ecologista de México	144
Partido del Trabajo	202
Partido Alianza Social	48
Partido de la Sociedad Nacionalista	31
Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional	48
Independientes	1

Fuente: Pagina Web de la Dirección General de Apoyo Parlamentario y base de datos de la Gaceta Parlamentaria.

## SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO

En éste año se realizaron un total de 56 sesiones que consumieron 300 horas de trabajo con una duración promedio de 5 horas y 20 minutos por sesión.

Los asuntos que se trataron en éste año fueron:

### Iniciativas

Se presentaron 374 iniciativas de las cuales 321 fueron presentadas por diputados federales de la siguiente forma:

<b>Grupo Parlamentario</b>	<b>Número de iniciativas</b>
Partido Revolucionario Institucional	77
Partido Acción Nacional	74
Partido de la Revolución Democrática	72
Partido Verde Ecologista de México	26
Partido del Trabajo	11
Partido Alianza Social	1
Partido de la Sociedad Nacionalista	3
Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional	3
Conjuntas	51
Independientes	3

Por otra parte el Poder Ejecutivo Federal presentó 18, los senadores de la Republica 22, las legislaturas estatales 12 y la Asamblea del Distrito Federal 1.

- Se recibieron 23 minutas
- Se sometieron 51 dictámenes a discusión de los cuales se aprobaron 50. **189**  
(10 de leyes y 40 de decretos)
- Se aprobaron 7 solicitudes de licencia
- Se recibieron 52 solicitudes de permisos constitucionales de las cuales se aprobaron:



- o 6 para ausentarse del país por parte del Presidente de la República,
- o 17 para aceptar y usar condecoraciones y
- o 20 para prestar servicios en representaciones extranjeras.

- Se presentaron 203 proposiciones.
- Tomaron protesta 14 diputados.
- Se aprobaron 130 puntos de acuerdo.
- Se realizó un pronunciamiento.
- Cinco secretarios de Estado comparecieron ante el Pleno.
- Se presentaron 68 solicitudes de excitativa.

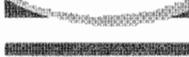
Se realizaron un total de 1673 intervenciones en tribuna las cuales a continuación se detallan.

<b>Grupo Parlamentario</b>	<b>Intervenciones en Tribuna</b>
Partido Revolucionario Institucional	423
Partido Acción Nacional	407
Partido de la Revolución Democrática	453
Partido Verde Ecologista de México	127
Partido del Trabajo	127
Partido Alianza Social	32
Partido de la Sociedad Nacionalista	39
Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional	42
Independientes	23

Fuente: Pagina Web de la Dirección General de Apoyo Parlamentario y base de datos de la Gaceta Parlamentaria.



Vestíbulo del H. Cámara de Senadores



Esta obra se terminó de imprimir en Enero de 2003  
con un tiraje de 1000 ejemplares, en los talleres de:

Fomark S.A. de C.V.

Priv. de Río Churubusco #31

Col. Pantitlán México, D.F.



**CEDIP**

Centro de Estudios de Derecho  
e Investigaciones Parlamentarias