

# Quórum

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias

Julio - Septiembre de 2005

82

**Presidente de la Cámara de Diputados**  
Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

**Junta de Coordinación Política**  
**Presidente**  
Dip. José González Morfín

**Integrantes**  
Dip. Emilio Chuayffet Chemor  
Dip. Pablo Gómez Álvarez  
Dip. Manuel Velasco Coello  
Dip. Oscar González Yáñez  
Dip. Jesús Martínez Álvarez

**Secretario General**  
Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**Secretario de Servicios Parlamentarios**  
Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos  
y Financieros**  
Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**  
Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**  
Lic. Sergio Mancilla Zayas

**Portada y Diseño Interior**  
Ing. Humberto Ayala López



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

**Presidente**

Dip. Pablo Franco Hernández

**Secretarios**

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

**Integrantes**

Dip. Sergio Álvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Fernando de las Fuentes Hernández

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Sara Rocha Medina

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo



# CONTENIDO

<b>Editorial</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>I. Visión de los Legisladores</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>Reforma del Congreso</b> <i>Dip. Sami David David</i>	
Diputado Federal por el Partido Revolucionario Institucional	<b>13</b>
<hr/>	
<b>Reforma en el Congreso</b> <i>Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional</i>	<b>21</b>
<hr/>	
<b>La Reforma del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos: Algunas Consideraciones Sobre el Fortalecimiento de la Cámara de Diputados a Través del Trabajo en Comisiones</b> <i>Dip. Luis Antonio González Roldán</i>	
Diputado Federal por el Partido Verde Ecologista de México	<b>35</b>
<hr/>	
<b>Reflexiones en Torno a las Reformas que el Poder Legislativo en México Requiere</b> <i>Dip. Pedro Vázquez González</i>	
Diputado Federal por el Partido del Trabajo	<b>65</b>
<hr/>	
<b>La Reforma del Congreso Consideraciones para lo Inmediato</b> <i>Dip. C.P. Jesús E. Martínez Álvarez</i>	
Diputado Federal por el Partido Convergencia	<b>75</b>
<hr/>	
<b>II. Colaboraciones Especiales</b>	<b>91</b>

<b>La Reforma del Poder Legislativo</b> <i>Dr. Onosandro Trejo Cerda</i>	<b>93</b>
---	-----------

---

<b>III. Los Investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias</b>	<b>125</b>
---	------------

---

<b>Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados: Toda Reforma de Estado Pasa Necesariamente por la Reforma del Congreso</b> <i>Cuauhtémoc Lorenzana Gómez</i>	<b>127</b>
---	------------

---

<b>La Facultad de Investigación de las Cámaras del Congreso. Un Ensayo de Derecho Comparado</b> <i>Jorge Garabito Martínez</i>	<b>163</b>
---	------------

---

<b>Un Nuevo Reglamento para el Congreso</b> <i>Juan Carlos Cervantes Gómez</i>	<b>185</b>
---	------------

---

<b>Implicaciones de una Reforma Integral del Congreso Mexicano</b> <i>Marineyla Cabada Huerta</i>	<b>203</b>
--	------------

---

<b>IV. Reseña de Libros</b>	<b>219</b>
-----------------------------	------------

---

<b>El Presidente de la República: Poderes y Privilegios (Autor: Jacinto Faya Viesca)</b> <i>Reseña: Sergio Mancilla Zayas</i>	<b>221</b>
--	------------

---

## EDITORIAL

El sistema político y jurídico mexicano, de manera paulatina, ha sido invadido por la corrupción en este como la gloria zaióri einte en los el aoci e di a dner cñictos económicos y políticos, se ha observado que, ya sea a través de los correspondientes institutos de la justicia, es esta senda en un mercado de acciones y títulos que se ha convertido en la realidad actual, que permite de manera eficiente y eficaz atender las demandas de la ciudadanía.

Para el caso, en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, se debe tener presente que el Poder Judicial de la Federación debe estar en condiciones de desplegar sus facultades en forma cabal. De ahí que el Poder Judicial de la Federación debe estar en condiciones de hacer efectiva su función jurisdiccional.

Así, en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, se debe tener presente que el Poder Judicial de la Federación debe estar en condiciones de desplegar sus facultades en forma cabal. De ahí que el Poder Judicial de la Federación debe estar en condiciones de hacer efectiva su función jurisdiccional. La reforma constitucional de 2011, que modificó el artículo 70 del texto constitucional, estableció que el Poder Judicial de la Federación debe estar en condiciones de desplegar sus facultades en forma cabal. De ahí que el Poder Judicial de la Federación debe estar en condiciones de hacer efectiva su función jurisdiccional.

Parafron te a p a o p u e g r a n e g a d u e P o d e r L e g i s l a t i v o t a p i r i z a d o g i r s u a t e o m a s i m i s r y b a a d e r t i d o que es imprescindible realizar reformas constitucionales y legales que permitan fortalecer y mejorar el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

Con motivo de esta preocupación del Poder Legislativo, el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo de la Cámara de Diputados ha elaborado un estudio que analiza el estado actual del Poder Judicial de la Federación y propone medidas para su fortalecimiento.

al Refo d r e a l d e l C o n g r e s o n o e s t a n d o b i e n d o c u a t p l u t a s

En e l P r i m e r D i p u t a d o D a v i d d e l G r u p o P a r l a m e n t a r i o d e l P a r t i d o R e v o l u c i o n a r i o n o h a c i l e m o c r a t i a n e p a a r t i e n e l P o r d e L e g i s l a t i v o e s t i m u n e s o c o p o s ó n c i l u p a r t i g e s ó e a f e c t n o a f u n c i o n a l i d a d d e l o s m e c a n i s m o s p a r l a m e n t a r i o s , l o q u e h a c e p a r t e n t a e c e s d e s a r d e e s t r u c t u r a d e r m a , e n t r e o t r o s a s p e c t a s l a e x i g e n c i a s o c i e d a d n o s t a n t e c a b i e n c o n s i d e r a e f o d e s h i s t o r i a d e i n c e d i r l e l e c t o r e s d e r a y l e i n s t r u c c i o n e s s i n o l a s i t u a c i o n a c t u a l d e l C o n g r e s o d e s d e e l p u n t o d e v i s t a d e s u n o r m a t i v a , e s t r u c t u r a y f u n c i o n a m i e n t o , a l i g u a l q u e l o s a v a n c e s o b t e n i d o s p o r l a J u n t a C o o r d i n a d o r a l d e l C a m a r a d e D i p u t a d o s e n e l d e l p o p u l a r a l b a j o e n t r e a n o s t i t u y

Los D i p u t a d o s d e l G r u p o P a r l a m e n t a r i o d e l P a r t i d o A c c i o n N a c i o n a l d e l P a r t i d o R e v o l u c i o n a r i o e n t e n d e e l o b s e r v a d o r e l a r e d u c c i o n d e l n u m e r o d e l e g i s l a d o r e s e n l a C a m a r a d e D i p u t a d o s , e s d e c i r , e l i m i n a r 1 0 0 d i p u t a c i o n e s c o r r e s p o n d i e n t e s a l a e l e c c i o n p o r e l p r i n c i p i o d e r e p r e s e n t a c i o n p r o p o r c i o n a l ; l a a m p l i a c i o n d e l o s p e r i o d o s d e s e s i o n e s d e a c t u a l i d a d p r e s e n t a d e l P r i o y e d e t o l a e y d e l n g r e y e s e B r e p u e s d e E g r e s o s y i a n i c i f a u t e i v a a p r b a d ; S e r v L e g i s l a d o r a i v o e a m p l i a c i o n d e f a c u l t a d e s d e C o n g r e s o r t a l e d e l m a c o m t i s i d o e n e s t o m g a c i r e s p e c t o a l a r e v i s i o n d e i n g r e s o s y e g r e s o s d e l o s P o d e r e s d e l a U n i o n , y l a p o s i c i o n d e l o c n i t o m i e s

E l D i p u t a d o L u i s A n t o n i o G o n z a l e z R o d a n , V i c e c o o r d i n a d o r d e l G r u p o P a r l a m e n t a r i o d e l P a r t i d o R e v o l u c i o n a r i o e n t e n d e a u n g o b i e r n o d i v i d i d o c o n f r e n o s y c o n t r a p e s o s p a r a s u e q u i l i b r i o ; n u e v r e s l a c i o n e s d e E j e c u t i v o r o t a r l e e l c a c r i o m a e s s o c i e d a d d a d a e m o s c z a e f u n c i o n a r e l i a e s o n o s i o n e d s i c t a m u e n n e t t i a p o m p a r d e l o a g a l r a i s n i c i a t i v a d e l o l s e g i s l a t o r i e n s i s t e n c i a s u n c i l o e n g e i s s l a t i v a d e c o n t e r c o m i c y d i n a n c i a e d m o i , n i s y t p o a t i p a r a o n e E j e c u t a i s c o m b a p r e s e n t a t i v a e b e i r a t e i t v a ,



cu l m d o n p a r o p u e t s a t l a c o s m e t o n t p r o ú l i d e m o c r a c i  
p a r t i v a e p p a r t e i s u p u e n s d e n d e s e i r c i p ó s i c l o a s ,  
s e g u r i d á d i p a , g r a c o m e l d o i b i e a n t e l e s a r r a l l o r

Por su parte, el Diputado Pedro Vázquez González, Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, plantea la necesidad de contar con un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados para fortalecer el trabajo del Comité Permanente de Coordinación, así como para garantizar orden en las sesiones del Pleno de la Cámara; revisar el Pleno de las sesiones y arrebatárselo; proporcionar acceso a la información a la ciudadanía de las actividades de la Cámara de Diputados; fortalecer el artículo 65 del Código de Procedimientos y Comisiones de Diputados; y la de reforma del artículo 65 del Código de Procedimientos y Comisiones de Diputados.

Por último, el Diputado Jesús E. Martínez Álvarez, Coordinador del Grupo Parlamentario de la Coalición por el Bienestar, propone revisar el fuero constitucional a fin de no ofrecer inmunidad ante conductas ilegales; rendir cuentas, con ciertas medidas; reconocer y garantizar el derecho de los diputados a la libre expresión de su conciencia y promover carrera parlamentaria; crear organismo ciudadano de asesoría permanente para legisladores; reformar la Constitución para fortalecer el poder legislativo y el poder judicial; y promover la carrera profesional de los diputados.

En el Capítulo Segundo (Cobertura de los Espacios), el Doctor Onosandro Trejo Cerda expone tres ámbitos en los que se proyectarían las modificaciones al Congreso de la Unión: estructura y conformación del Congreso, de cada una de las Cámaras y de la Comisión Permanente; la organización de cada una de estas estructuras y, de manera especial, el procedimiento de reforma de las mismas; y el procedimiento que les corresponden a las Cámaras y al Congreso General.

En el Capítulo Tercero de la Comisión, veintidós de los estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, señalan las razones por las que se ha expuesto la necesidad de la reforma de la Cámara de Diputados, y para ello se abren los siguientes argumentos: «El sistema actual de la Cámara de Diputados no responde a las necesidades de la República, y por lo tanto es necesario que se reforme. En consecuencia, se propone la reforma de la Cámara de Diputados en un sistema de unicameralismo, con un solo tipo de legislador, el cual será elegido directamente por el electorado, en un sistema de representación proporcional, con un sistema de elecciones libres y justas, y con un sistema de representación proporcional. En consecuencia, se propone la reforma de la Cámara de Diputados en un sistema de unicameralismo, con un solo tipo de legislador, el cual será elegido directamente por el electorado, en un sistema de representación proporcional, con un sistema de elecciones libres y justas, y con un sistema de representación proporcional. En consecuencia, se propone la reforma de la Cámara de Diputados en un sistema de unicameralismo, con un solo tipo de legislador, el cual será elegido directamente por el electorado, en un sistema de representación proporcional, con un sistema de elecciones libres y justas, y con un sistema de representación proporcional.»

En el Cuarto Capítulo se reseña de manera singular y entusiasta la estructura de la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados, y se menciona que «El Presidente de la República, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son los poderes del Estado, y cada uno de ellos tiene sus propias funciones y atribuciones. En consecuencia, se propone la reforma de la Cámara de Diputados en un sistema de unicameralismo, con un solo tipo de legislador, el cual será elegido directamente por el electorado, en un sistema de representación proporcional, con un sistema de elecciones libres y justas, y con un sistema de representación proporcional.»

En el Quinto Capítulo se reseña de manera singular y entusiasta la estructura de la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados, y se menciona que «El Presidente de la República, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son los poderes del Estado, y cada uno de ellos tiene sus propias funciones y atribuciones. En consecuencia, se propone la reforma de la Cámara de Diputados en un sistema de unicameralismo, con un solo tipo de legislador, el cual será elegido directamente por el electorado, en un sistema de representación proporcional, con un sistema de elecciones libres y justas, y con un sistema de representación proporcional.»

Dr. Alfredo Salgado Loyo  
Director General del CEDIP.



INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

Las diversas agrupaciones humanas, ya sea horda, tribu, polis, civitas o Estado, se han organizado sobre un basamento político y jurídico, que ha sido construido, reconstruido o cambiado por variados componentes ideológicos, durante un largo proceso de racionalización del poder, para legitimar y dotar de facultades a quien lo ejerza.

Sin embargo, también en toda organización social se ha abusado del poder, a tal grado que para controlarlo se le han puesto límites. Para ello, el hombre creó instituciones políticas e institutos jurídicos. Las primeras con facultades para conocer y resolver este tipo de asuntos, así como para ejecutar lo decidido; las segundas se establecieron como instrumentos de control de poder. De manera que al sintetizarse las instituciones políticas e institutos jurídicos, se elaboraron conceptos fundamentales en aquellas, tales como jurisdicción, acción, proceso o procedimiento, etc; y en éstas, como el de responsabilidad, sanción, etc.

Estos conceptos fundamentales van delineando el sistema y régimen jurídico de cada país. Sin duda, son de la mayor importancia porque implican la existencia de alguien con interés en poner en movimiento el sistema jurídico, alguien que conozca y resuelva de ese interés, la manera o forma en que debe proceder para ello, alguien que deba responder por el quebrantamiento del sistema jurídico y la forma como se asumirá.

La falta de alguno de ellos haría inasequible el control del poder. El abordar cualesquiera conlleva a los demás. En efecto, si se habla del proceso o procedimiento, se debe referir a quien tiene la potestad de desarrollarlo y la manera en que lo culminará, etc.

En esa virtud, y con motivo de los recientes acontecimientos en nuestro país de índole político y jurídico en que se involucraron a diversos personajes de elección popular, se ha elegido analizar en este trabajo los procedimientos de rango constitucional, entre otros, que desarrolla el Congreso de la Unión, denominados juicio político y declaración de procedencia. Sin embargo, a fin de exponerlos es indispensable en primer término traer a colación otros conceptos: la jurisdicción, y la responsabilidad jurídica y política, que nos servirán para entender y discernir entre uno y otro procedimiento.

Para ello, se requiere de una reseña histórica, de la que trata el capítulo primero, en las civilizaciones griega, romana, inglesa y norteamericana, con el objeto de ilustrarnos en la forma en que se implantaron, comprender su evolución, así como su influencia en nuestro sistema y régimen de

responsabilidades. Además, se señala brevemente el sistema de control en el México precolonial y colonial.

En el capítulo segundo, se esbozan los sistemas, las responsabilidades y procedimientos que prevalecieron en las constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917 hasta antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, en las que se destaca la influencia de institutos del parlamentarismo inglés y norteamericano.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se desarrolla el marco constitucional y legal vigente de los procedimientos del juicio político y la declaración de procedencia; y en el capítulo cuarto se aborda de manera separada los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. Al final, se contiene un apartado de conclusiones.



**2012**  
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN  
Y RÉGIMENES DE RESPONSABILIDAD





# LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL

## 1. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

### A. Contexto Político y Social previo a su expedición.

Durante el período revolucionario, los enfrentamientos entre el Congreso y el Ejecutivo fueron recurrentes, lo cual puede apreciarse en las discusiones del proyecto de Constitución de 1917, en las que las propuestas del Presidente Carranza, fueron modificadas por el Congreso Constituyente. Durante la gestión del Presidente Álvaro Obregón, las presiones en contra del Congreso comenzaron a debilitarlo, lo que finalmente, con la reforma que prohibió la reelección inmediata de los legisladores impulsada por el Presidente Calles, se consolidaría. A partir de ese momento, el sometimiento del Legislativo fue casi absoluto, y conllevó al establecimiento de una férrea disciplina de los legisladores con respecto al titular del Ejecutivo, con graves sanciones para aquél que la quebrantara; ejemplo de esto lo encontramos en el caso del Dip. Herminio Ahumada, quien al contestar el Informe de Gobierno del Presidente Ávila Camacho, dejó en evidencia la necesidad de nuevas reglas que incentivaran las prácticas democráticas en el país.

“Es de esperarse que al respeto por los derechos políticos de los individuos y de los grupos, llevado adelante como norma inquebrantable del régimen revolucionario, se fortalezca aun más para que produzca un mayor aliento en las luchas democráticas, pues es urgente la imposición de normas morales y elevadas para las luchas por el poder. Esto, juntamente con el fortalecimiento de los partidos políticos que se organicen cada vez mejor en el país, nos asegurará una vida democrática más generalizada y una concurrencia de todos en la responsabilidad que no puede ser patrimonio de un grupo aislado, por estimable que sea, sino que es y ha sido tarea común de todos los mexicanos, aunque no siempre se haya ejercido con la misma integridad y los mismos caracteres.”<sup>1</sup>

Este pronunciamiento traería una fuerte represalia en contra del Dip. Ahumada, que desembocaría en su remoción como Presidente de la Cámara y la posterior expulsión del Partido de la Revolución Mexicana.<sup>2</sup>

Este tipo de distorsiones al sistema de división de Poderes, trajo como consecuencia la expedición, en 1934, de un Reglamento cuyo objeto

<sup>1</sup> *Diario de los Debates del 1 de septiembre de 1944.*

<sup>2</sup> *Diario de los Debates del 5 de septiembre de 1944.*

era enfriar los debates en el Congreso y convertirlo en una tribuna con poca fuerza política.

Esta tendencia comenzó a revertirse debido a las presiones sociales y políticas que se sucintaron a finales de la década de los cincuenta, como fueron la huelga de 1958 de los ferrocarrileros, precedida por conflictos en sindicatos como el de carteros, telegrafistas, telefonistas, petroleros; la negativa del Partido Acción Nacional a incorporarse a la Cámara de Diputados por las irregularidades en el proceso electoral de ese año; así como la críticas generadas en el Congreso de los Estados Unidos por la naturaleza autoritaria del régimen en el poder, al no contemplar la pluralidad política ni la disidencia en sus instituciones.<sup>3</sup> El 21 de diciembre de 1962, el Presidente López Mateos envió una iniciativa de reforma constitucional que proponía la creación de los “diputados de partido”,<sup>4</sup> misma que sería aprobada en 1963.<sup>5</sup> Esta reforma constituyó un gran avance en materia de representación de las minorías; sin embargo, al no incluir la representación proporcional, la participación de éstas era aún insipiente, por lo que en esa época no era factible una reforma a fondo del Reglamento Interior del Congreso; no obstante, este acontecimiento marcó la pauta para futuras reformas al Reglamento y la creación de la Ley Orgánica.

Debe señalarse que la mayor parte de las modificaciones al marco normativo del Congreso, directa o indirectamente tuvieron como origen el incremento de los representantes de la oposición, que hizo indispensables reglas que respondieran a las nuevas necesidades de los debates y la organización de las Cámaras.

## B. Origen.

Con la reforma constitucional de 1977, se modificaron las reglas para la integración de la Cámara de Diputados, por lo que el arribo de un número considerable de legisladores de otros partidos era inminente, razón por la que en la misma reforma se planteó un nuevo ordenamiento para el Congreso, por lo que en 1979 se expidió la primera Ley Orgánica del Congreso que sustituyó parcialmente al Reglamento Interior.

Para comprender mejor las causas que motivaron la creación de la Ley Orgánica, es conveniente ubicarnos en el contexto político y social de los años 70. Adolfo Gilly, con respecto a esa época, señala que: “La historia, obra del tiempo, no respeta convenciones ni décadas...” y agrega que si se quiere hacer coincidir a la historia con éstas, se tendría que señalar que, en el caso de la década de los 70, ésta se inició en 1968, año de viraje para el mundo y

<sup>3</sup> Bejar Algaza, Luisa. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*. UNAM. Gernika. México 2004. Pág. 22.

<sup>4</sup> *Diario de los Debates del 1° de diciembre de 1962*

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963.*

<sup>6</sup> Gilly, Adolfo. *Los años del gran desorden. Nexos número 26. México. 1980. Pág. 3*

para México, en el que se acumularon, entre otros acontecimientos fuera de lo común, la ofensiva del Tet en Vietnam, el Mayo Francés y la “primavera de Praga”.<sup>6</sup> Esa década estuvo plagada de acontecimientos que marcaron el destino de la economía mundial y el rumbo de la política internacional; en ella, los sistemas económicos dieron un severo giro con el fracaso del modelo Keynesiano de “Estado Benefactor”, con lo que la fase de expansión económica que inició con el fin de la Segunda Guerra Mundial, entró en una larga fase de recesión. En 1971, el dólar se separó de su paridad oficial con el oro; en 1973, se iniciaron las manifestaciones de la llamada “crisis del petróleo”; en 1974, se produjo la recesión generalizada en las economías capitalistas y, desde finales de 1978 se anunció, para 1980, la posibilidad de una nueva recesión.

En lo que corresponde a nuestro país, 1968 marcó el inicio del agotamiento del modelo de Estado emanado de la Revolución. Al respecto, José Ramón Cossío señala que: “A partir de ahí, el régimen tuvo que reconocer que en el país existían diversas fuerzas políticas, distintos modelos de sociedad y que, por ende, debían llevarse a cabo los “ajustes” necesarios para darles cabida.”<sup>7</sup>

En este contexto comenzó la transformación del Poder Legislativo Mexicano pues, como más adelante comentaremos, las presiones derivadas de los movimientos sociales y la economía fueron factores determinantes en su proceso de fortalecimiento, que en esta época tuvo un gran impulso. Pablo González Casanova señaló en su libro *La Democracia en México*, (cuya segunda edición fue publicada en 1967), que se advertía que el sistema de “equilibrio de poderes” no funcionaba y agregaba que: “Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo.” A que él mismo responde que, aparentemente, el Legislativo sólo tiene una función simbólica, ya que sólo sanciona actos del Ejecutivo, lo que les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico.<sup>8</sup> En esa época, efectivamente la función del Congreso se reducía a ser legitimador de los actos del Ejecutivo, debido entre otras causas a que en esa década ambas Cámaras eran controladas por el Presidente, en virtud de un sistema político autoritario que se implantó posteriormente a la Revolución.

Por su parte, Eliseo Mendoza Berrueto señaló que: “...el predominio del Presidente de la República sobre el Poder Legislativo había prevalecido sin necesidad de violar la Constitución ni ley secundaria

<sup>7</sup> Cossío, José Ramón. *Cambio social y cambio jurídico*. Pág. 131.

<sup>8</sup> González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. Ediciones Era. México 22ª reimpresión. México. 1998. Pág. 32.

alguna. En primer lugar, por que desde muchos años atrás la mayoría de los miembros del Congreso habían pertenecido al mismo partido que el Presidente de la República, dándose así no sólo la coordinación que debe existir entre los poderes de la Unión.”<sup>9</sup> No obstante el aparente dominio del sistema presidencial, éste comienza a presentar debilidades, que se observan claramente con el fenómeno de industrialización del país, del cual surgen los empresarios como un factor real de poder. El empresario, de acuerdo con González Casanova, es el personaje que viene a sustituir al latifundista, con instrumentos efectivos que influyen en la Legislatura y la administración gubernamental; que modifican las decisiones del Ejecutivo, tras someterlas a crítica y a una aprobación también efectiva; que censuran en forma práctica los informes económicos que les hace el gobierno, proponiéndoles modificaciones a la política económica y financiera gubernamental.<sup>10</sup> Fue por esta razón que los roces entre la presidencia y los empresarios comenzaron a cobrar importancia durante la administración de Luis Echeverría, quien tuvo una difícil relación con el sector empresarial mexicano, “...lo que indirectamente ayudó a ensombrear su relación con los Estados Unidos”<sup>11</sup> y desembocó en la primera crisis económica de gran dimensión que sufrió el país después de la Revolución,<sup>12</sup> misma que causó una difícil situación a finales de sexenio, ya que comenzó a generar serios problemas sociales y económicos, que heredaría la siguiente administración.

Durante la Presidencia de José López Portillo, se plantearía una estrategia que basaba el desarrollo del país en tres acciones:

- La alianza para la producción,
- La reforma administrativa y
- La reforma política.<sup>13</sup>

Al asumir el cargo el Presidente, las crisis económica y política eran graves, por lo que en su discurso de toma de posesión convocó a todos los sectores que integraban el país a “la alianza popular, nacional y democrática para la producción”. Con ello intentaba atemperar el clima de hostilidad entre el gobierno y el sector empresarial.<sup>14</sup> Sin embargo, esta estrategia no tuvo los resultados esperados, ya que al final del sexenio el país experimentó una de las peores crisis de su historia, que culminó con un serio enfrentamiento

<sup>9</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. *El Presidencialismo Mexicano*. Pág. 171.

<sup>10</sup> González Casanova, Pablo. *Op Cit*. Pág. 63-67.

<sup>11</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. *Op. Cit.*. Pág. 130.

<sup>12</sup> *Ibidem* Pág. 67.

<sup>13</sup> Mensaje dirigido por el Presidente José López Portillo durante su toma de posesión. *Diario de los Debates del 1° de diciembre de 1976*.

<sup>14</sup> *Ídem*.

entre el Gobierno Federal y los empresarios del sector financiero.

La reforma administrativa fue incluida en esta estrategia considerándola una prioridad, ya que se señaló la urgente necesidad de reorganizar la administración para organizar al país. Los fines que se perseguían con la Reforma Administrativa eran lograr eficiencia y honestidad. Como elemento de partida se propusieron nuevas Leyes, entre las que destacaban:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública,
- La de Presupuesto y Gasto Público y
- La de Deuda Pública;
- Así como modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Convenio Único de Inversión y Desarrollo con los gobiernos de los estados,
- De igual forma, se dispuso modificar un conjunto de ordenamientos que permitieran fincar responsabilidades y hacer más expedita la impartición de la justicia en materia agraria, laboral, administrativa y civil o popular.

Esta estrategia de modernización de la normatividad administrativa influiría determinantemente en la propuesta de reforma constitucional que daría origen a la primera Ley Orgánica para el Congreso. La llamada reforma política fue uno de los más importantes proyectos de esta administración, en virtud de que marcó la pauta para subsecuentes modificaciones, como a continuación analizaremos.

### **C. Causas de que originaron su creación**

Habrían de pasar varios años para que los ajustes al sistema político mexicano fueran una realidad. Fue así que en 1977<sup>15</sup> el Presidente José López Portillo presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Constitución, la cual facultaría a las Cámaras para expedir su propia Ley Orgánica. Esta medida estaba inmersa en las políticas de esa administración de dar cabida a las fuerzas de oposición y permitir que todos los partidos tuvieran mayor representación en el Congreso.

La exposición de motivos dejó clara la intención de introducir cambios importantes en materia de equilibrio entre Poderes, al señalar que: “La relación sucinta de las reformas políticas llevadas a cabo durante los cuatro últimos sexenios, es más que suficiente para demostrar que todo sistema democrático es esencialmente perfectible y sus instituciones nunca deben tomarse como

<sup>15</sup> *Iniciativa presenta el 6 de octubre de 1977. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de la misma fecha.*

<sup>16</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo II. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 387.*

obra concluida.”<sup>16</sup> Esta propuesta retomó el proceso de Reforma del Estado que se había iniciado en el Poder Legislativo con la introducción de los “diputados de partido”, sistema que evidentemente ya no respondía a las necesidades de representación que se habían generado en esa época, pues ya existían diversas manifestaciones de otras corrientes ideológicas.

La iniciativa de reforma constitucional, significó el primer paso del proceso de reforma política que fuera anunciado por el Presidente al presentar su primer Informe de Gobierno. La reforma pretendía reconocer el derecho de las minorías a participar, al señalar en el texto de la propuesta que: “Los mexicanos lo han reiterado: gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.”

Sin embargo, esta modificación constitucional no debe ser vista como una mera concesión del titular del Poder Ejecutivo, sino como el resultado de una serie de presiones políticas y sociales que el régimen del Presidente López Portillo tuvo que afrontar desde su inicio. Se debe tener en cuenta que el clima político al comenzar ese sexenio era adverso al modelo económico y político que se implantó derivado de la Revolución, ya que fue un factor de presión para generar importantes cambios en el sistema político mexicano que se tradujeron en reformas a la Constitución y a las leyes electorales, que permitieron el arribo de un mayor número de legisladores de oposición a la Cámara de Diputados, lo cual a su vez motivó la creación de nuevos ordenamientos que respondieran a la inédita conformación de la Cámara.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en su argumentación para justificar las modificaciones y adiciones al artículo 70, así como la supresión de la fracción XXIII del artículo 73, señalaba que:

- La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica.
- El Reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo, había dado lugar a que, por los requerimientos de los sucesivos momentos, se le hicieran periódicas reformas, no obstante que, en términos generales, dicho ordenamiento había conservado sus líneas tradicionales, propiciando que en esa época fuera ya un texto que carecía de unidad sistemática.
- La Reforma Política propuesta incrementaría el número de miembros

de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes, resultando evidente que una asamblea de tal magnitud requeriría, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encauzaran el desarrollo de las tareas legislativas.

- El legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo.<sup>17</sup>

Con el apoyo de los anteriores argumentos, se solicitó al Constituyente Permanente la adición de dos párrafos al artículo 70 de la Constitución, con el fin de facultar al Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Debe señalarse que, si bien esta argumentación recoge las principales deficiencias del Reglamento y señala la conveniencia de un nuevo ordenamiento en virtud de una drástica modificación en la conformación de una de las Cámaras del Congreso, derivada de la propia reforma, el argumento técnico para cambiar el Reglamento del Congreso por una ley es sumamente deficiente.

Por otra parte, del análisis de la situación social y política de la época, así como de los documentos que dieron sustento a la Ley Orgánica de 1979, se deduce que las causas que motivaron su creación fueron desde luego de carácter técnico, pero también de carácter político, lo cual a continuación analizaremos.

### **a) Argumentos de carácter técnico jurídico.**

El principal argumento de carácter técnico de la reforma consistió, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo, en dar al Congreso una norma de la máxima jerarquía en nuestro sistema jurídico; éste fue recogido por el Senado de la República e incluido en su dictamen de la siguiente forma: "...en la técnica jurídica, la gradación de las normas, va de la Constitución a la Ley y al Reglamento ...La expedición de una Ley Orgánica y Reglamentaria del Congreso, permitirá, formalmente, darle jerarquía adecuada a las normas internas y, materialmente comprender nuestra forma de ser más acorde con los requerimientos de los nuevos tiempos."<sup>18</sup>

No obstante los argumentos esgrimidos en el proceso legislativo, jurídicamente dejan algunos vacíos y no son suficientes para explicar el cambio de un Reglamento por Ley. Es por lo anterior que hemos analizado el contexto en el que tuvo lugar la reforma, a fin tratar de ubicar la motivación técnica.

<sup>17</sup> Exposición de motivos, de la Iniciativa del Ejecutivo, de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en sus artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74 76, 93, 97 y 115. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.*

<sup>18</sup> Dictamen de primera Lectura del Senado de la Republica del 3 de noviembre de 1977.

El cambio de un Reglamento del Congreso por una Ley, no es algo que técnicamente sea fácil de explicar; sin embargo, debemos tener en cuenta que esta administración tenía ya trazados importantes modificaciones en materia administrativa, iniciados el 29 de diciembre de 1976, con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el 1° de enero de 1977, lo cual modificó en forma importante la organización del Gobierno Federal. Los argumentos que dieron origen a la primera Ley Orgánica impulsada en ese sexenio, señalaban que: "...el Gobierno debía organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional." La administración del Presidente López Portillo consideró que la reorganización era prerrequisito indispensable para exigir de todos, mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. La misma exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalaba que, con su expedición, se permitiría llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que se inició desde 1965.<sup>19</sup>

Al siguiente año de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública en concordancia con el plan de modernización administrativa que impulsó su creación, se presentó la iniciativa de reformas constitucionales que facultaría al Congreso para expedir una Ley Orgánica que regulara su estructura, así como su funcionamiento interno, y suprimiría la facultad para expedir su Reglamento Interior. La relación entre la creación de una Ley Orgánica para la Administración Pública y una para el Congreso queda evidenciada en los argumentos del Sen. Padrón Puyou, quien señaló que en virtud de que el Congreso, ya había aprobado la Ley Orgánica de la Administración Pública, instrumento básico del Poder Ejecutivo y que el Poder Judicial, se regía ya por la Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Ley Fundamental, por lo que consideraba que: "era imperioso, congruente con la realidad y necesario, que en el Poder Legislativo se establezca, también, la base para que, siendo depositario de la Soberanía del pueblo, cuente con una Ley actual, ágil y acorde con los tiempos modernos."<sup>20</sup>

De lo anterior es posible deducir que el cambio del Reglamento por una Ley Orgánica, estaba estrechamente ligado con la tendencia modernizadora de esa época en materia administrativa, y no a cuestiones de estricto carácter técnico jurídico.

Si bien las motivaciones de carácter técnico que dieron origen a la Ley Orgánica están reflejadas escasamente en los documentos en que se sustentó el proceso legislativo, en algunos trabajos que hace alusión a la administración de López Portillo, como el de Eliseo Mendoza Berruelo, se comenta que al

<sup>19</sup> *Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentada por el Presidente López Portillo el 3 de diciembre de 1976.*

<sup>20</sup> *Intervención del Senador Sen. Padrón Puyou en la discusión en particular del artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*



Presidente siempre le apasionaron los asuntos relativos a la administración pública, por lo que durante su gobierno se creó una oficina encargada de tales materias que dependía directamente de la Presidencia, y agrega que: quizá ésa sea la razón por la que la reforma lopezportillista fue muy amplia y fructífera.<sup>21</sup> También se aprecia en los discursos de principios de ese sexenio que el plan de gobierno era organizar a las instituciones del Estado mediante leyes orgánicas, tendencia a la cual no escapó el Congreso de la Unión.

## **b) Razones de carácter político.**

La creación de la Ley Orgánica, en esencia responde a las mismas causas que la reforma política que la enmarca; es decir, es el resultado de las demandas básicas en materia política. Sin embargo, responde también a motivaciones políticas propias del Poder Legislativo, que pueden resumirse de la siguiente forma:

- El incremento en el número de los integrantes de la Cámara de Diputados, como consecuencia de la incorporación de los diputados de representación proporcional.
- La necesidad de contar con un ordenamiento que organizara al Congreso de acuerdo con las circunstancias que se presentaran.
- La necesidad de un ordenamiento que fuera capaz de resolver los problemas que se derivaran de un Congreso con una representación más plural, en el que convergieran representantes de las corrientes ideológicas que gracias a la reforma, pudiera participar en las contiendas electorales.
- La necesidad, que ya se había presentado desde hacía tiempo, de contar con un ordenamiento moderno que respondiera a las necesidades de un Congreso moderno.

Se debe tomar en cuenta que políticamente era necesario modernizar las normas que regían los trabajos del Congreso; sin embargo, con los cambios derivados de la reforma constitucional, esto se volvió urgente. Cabe recordar que, con base en la fracción XXIII del artículo 73 de la Ley Fundamental, el Congreso expidió el Reglamento Interior que señala las normas de funcionamiento del Poder Legislativo, no obstante en sus más de 40 años de vigencia, el Reglamento había sufrido diversas reformas.<sup>22</sup> Sin embargo, las reformas ya no eran suficientes para satisfacer las necesidades de la época, lo

<sup>21</sup> Mendoza Berruelo. *Eliseo. Op. Cit.* Pág. 258

<sup>22</sup> El Reglamento fue reformado el 21 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937 (sin embargo esta reforma fue derogada por decreto del día 1 de noviembre de 1937), el 27 de enero de 1940, el 21 de diciembre de 1957, el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero de 1975, el 11 de diciembre de 1975, y aún después de la promulgación de la Ley Orgánica el 27 de noviembre de 1981.

que trajo como resultado que el Reglamento en su totalidad, ya no respondía a las demandas y estructuras existentes y menos a las que se incorporarían con motivo de la Reforma Política en proceso.

Durante el mensaje que el Presidente dirigió con motivo de la presentación de su primer Informe de Gobierno, hizo el siguiente señalamiento: “Una verdadera reforma política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor.”<sup>23</sup>

Con este mensaje se dio inicio al proceso de reforma política, el cual evidenciaba la necesidad que el gobierno tenía de modificar un gran número de ordenamientos que hicieran posible su operación con mayor eficiencia; entre estos ordenamientos se encontraba la Ley Orgánica del Congreso. Es evidente que los factores políticos fueron determinantes en los cambios en la normatividad del Congreso -no así las cuestiones técnicas-; dentro de éstos destacan por su importancia la apremiante necesidad de contar con un nuevo ordenamiento que respondiera a la nueva conformación que tendría la Cámara de Diputados como resultado de las reformas electorales incluidas en la reforma política, lo que se encuentra referido en la exposición de motivos de la reforma constitucional en la siguiente forma:

“Si a esto añadimos que la reforma política que se propone mediante esta iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados, casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.”<sup>24</sup>

En el dictamen de la Comisión Primera de Gobernación de la Cámara de Diputados, se señalaba que la iniciativa advertía que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de ya larga vida, había sufrido reformas impuestas por las circunstancias, pero conservaba sus principales lineamientos de tal modo que carecía de unidad sistemática, lo cual era un inconveniente, debido a que de la reforma política nacerían nuevas exigencias por lo que habría que poner en vigor un nuevo ordenamiento que respondiera a las necesidades sobrevinientes.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Mensaje dirigido por el Presidente López Portillo con motivo de la presentación de su primer Informe de Gobierno el 1° de septiembre de 1977.

<sup>24</sup> Iniciativa de reforma constitucional del 6 de octubre de 1977.

<sup>25</sup> *Diario de los Debates* del 15 de mayo de 1979.

El Senador Francisco Padrón Puyou, señaló que las adiciones correspondientes al artículo 70, revestían especial importancia, porque representaban la actualización de las normas necesarias para el buen funcionamiento de la vida interna de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, por medio de la expedición de una Ley Orgánica.<sup>26</sup>

Por otra parte, en las crónicas de los debates de la reforma constitucional llevados a cabo en el Senado, se puede apreciar que era una preocupación de los legisladores que en un futuro cercano, la Ley Orgánica del Congreso respondiera a las exigencias implícitas en el precepto Constitucional que se debatía. Y se agregaba que: “Esa Ley Orgánica tendrá que garantizar la viabilidad, sin cortapisa de ninguna especie, del debate profundo en el seno de cada una de las Cámaras; tendrá que regular el funcionamiento interno del Congreso, la integración y facultades de las Comisiones y los debates plenarios, para asegurar que en un ambiente de libertad, se discutan y ventilen todos los problemas del país.”<sup>27</sup>

Con la aprobación, de la reforma se dio el primer paso en el fortalecimiento del Poder Legislativo, que era una de las preocupaciones básicas de la Reforma Política. Los pasos siguientes, de acuerdo con el Senador Morfín, eran la aprobación de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Senado; éste último ni siquiera fue iniciado.

Después de un largo debate en la Cámara de Diputados, se aprobaron dichas reformas constitucionales el 9 de diciembre de 1977 y, posteriormente, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977. Con estas reformas se buscó fortalecer el sistema partidista elevando a rango constitucional a los partidos políticos, estableciendo su concepto, su naturaleza, prerrogativas, funciones, quedando así como entidades de interés público. También se estableció un registro condicionado al resultado de las elecciones. Para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se contempló un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

Esta reforma propició la apertura real del sistema político mexicano y del Congreso de la Unión en un contexto político, económico y social, marcado por elementos favorables que se presentaron en ese momento.

#### **D. Características.**

Con la promulgación de esta Ley Orgánica, las normas del Reglamento Interior que regulaban la organización y el régimen interior del Congreso pasaron a formar parte de ésta, dejando transitoriamente vigentes

<sup>26</sup> *Discusión en particular del Artículo 70 constitucional Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977, Intervención del Sen. Padrón Puyou.*

<sup>27</sup> *Intervención del Sen. Guillermo Morfín García. Discusión en particular del Artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*

únicamente las que regulaban el proceso legislativo, para ser desarrolladas en los Reglamentos que para cada Cámara se habían previsto, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

La Ley Orgánica presentaba importantes avances con respecto al Reglamento Interior, entre estos encontramos los siguientes:

- La garantía de la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, que fue incluida previendo la composición que tendría esa Cámara con la reforma electoral que dio origen a los “diputados plurinominales”.<sup>28</sup>
- La incorporación por primera vez de los grupos parlamentarios, no obstante que sólo se previeron para la Cámara de Diputados.
- Se consideró que se debía permitir mayor flexibilidad para que ambas Cámaras organizaran su funcionamiento interno.<sup>29</sup> Por esta razón en la primera Ley se incorporó un artículo transitorio que preveía que cada cámara debía expedir su propio reglamento. Sin embargo, esto nunca se realizó y posteriormente, lo dispuesto por el transitorio fue modificado.
- Mayor sistematización e independencia. No obstante que la reglamentación de cada cámara en forma independiente nunca fue expedida, la Ley Orgánica presentaba una innovación en materia de sistematización, ya que por primera vez se separaron los ordenamientos que regulaban a cada cámara en títulos distintos. Esto se debió a que era necesario diferenciar las normas de integración de la Cámara de Diputados, en virtud de que con la reforma que adicionó el sistema de elección mixta, la conformación de ésta cambiaría radicalmente y no así la del Senado
- Se reestructuraron las comisiones, se modificó su número, calificación y atribuciones.
- Se incorporó un nuevo sistema de colegio electoral para la Cámara de Diputados.

Se incorporó por primera vez a la Mesa Directiva en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, las cuales se ejercían bajo la autoridad de su Presidente. No obstante, subsistió la Gran Comisión.

En esta Ley se conservó el derecho de las mayorías de encabezar la coordinación legislativa y el manejo administrativo de la Cámara de Diputados.

El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados constaba de 112 artículos y 2 transitorios; sin embargo, la Cámara de Senadores en la sesión del 21 de mayo adicionó 8 y modificó 7, con lo cual, la Ley Orgánica aprobada

<sup>28</sup> La Cámara de Diputados en uso de sus facultades, aprobó la inclusión en el proyecto de reforma al artículo 70, un nuevo párrafo que hacía referencia a “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara”.

<sup>29</sup> Dictamen de la Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*. 15 de mayo de 1979.

estaba integrada por 120 artículos y 2 transitorios.

El Título Primero relativo al Congreso General, comprendía los principios constitucionales que fundamentaban las funciones del Poder Legislativo, además de que:

- Constituía la base para la organización del Congreso;
- Expresaba las decisiones constitucionales en cuanto a la división en dos Cámaras del Congreso General;
- Regulaba los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias;
- Preveía los casos en el que el Congreso General sesionara y el quórum para hacerlo;
- Preveía las disposiciones relativas al Informe Presidencial;
- Regulaba la integración del Colegio Electoral para efectos de designación del Presidente Interino;
- Preveía las características del fuero y de las inmunidades de diputados y senadores y de los recintos del Congreso.

Asimismo, se señalaba la nueva forma de integración de la Cámara de Diputados prevista por la reforma constitucional.

El Título Segundo correspondía a la organización de la Cámara de Diputados; en éste se incluían las innovaciones más importantes. Se dividía en cuatro capítulos que regulaban al Colegio Electoral a la Mesa Directiva, a los grupos parlamentarios y a las comisiones y comités.

A su vez, el Capítulo Primero se subdivide en tres secciones. La primera de éstas regulaba el sistema de instalación de la Cámara de Diputados, mediante un Colegio Electoral integrado por 60 presuntos diputados electos por mayoría relativa, y 40 electos por representación proporcional, así como las reglas para instalar este Colegio, con lo que se facilitó el proceso de calificación y substanciación de los recursos ante el Colegio Electoral. La sección segunda establece las reglas para instalar la Cámara de Diputados, lo que comprendía la protesta del Presidente como de los integrantes de la Cámara el acto de conclusión de las labores del Colegio Electoral y la elección de la Mesa Directiva. La Sección Tercera preveía el procedimiento para el recurso de reclamación que podían hacer valer los partidos políticos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las reglas propuestas para ese recurso se caracterizaron por una gran claridad.

El Capítulo Segundo regulaba a la integración y funcionamiento de la Mesa Directiva. Este Capítulo se subdividía en tres secciones, las cuales regulaban la integración, la presidencia y las secretarías; en esta sección

también se regulaban las atribuciones de los prosecretarios.

En el Capítulo Tercero se instituyeron los grupos parlamentarios y se hizo posible su ejercicio político. Con las libertades garantizadas a los diputados, se facilitaba el desarrollo de sus tareas legislativas y su participación en las discusiones y deliberaciones. Este Capítulo se subdividía en dos secciones: en la primera se regulaba la integración de estos, y en la segunda a las diputaciones y a la Gran Comisión. La inclusión de esta figura, para entonces innovadora, representó un gran avance para las estructuras democráticas de nuestro sistema. Se preveían las reglas mínimas para integrar los grupos parlamentarios y los requisitos de forma y de fondo; el proceso de designación de los líderes de estos grupos quedaba sujeto a las normas estatutarias y lineamientos de los respectivos partidos políticos, de manera de no interferir en la libertad de acción de los mismos. De acuerdo con la Ley, los líderes debían tener como misión fundamental, las tareas de coordinación con los organismos de Cámara, Mesa Directiva, Comisiones y Comités. Para facilitar las tareas de los diputados se estableció que dispondrían de locales, asesores, personal y elementos materiales necesarios.

En la Sección Segunda, encontramos reglamentada a la Gran Comisión a la que, con la promulgación de esta Ley, se la atribuyeron facultades de órgano rector en ambas cámaras, lo que vino a regular una práctica que de hecho ya existía. La reglamentación de esta figura permitía que el grupo parlamentario que ostentara la mayoría absoluta, también conformara la Gran Comisión. De acuerdo con el dictamen del Senado, le asistía en razón de esa mayoría "...el derecho a llevar a cabo la coordinación legislativa y la dirección administrativa de esa institución." Ya que consideraban que "...el pretender que el líder de la mayoría actúe dentro de un cerco integrado por los líderes de la minoría, sería someterlo al deseo de ellos, que en ese caso formarían mayoría absoluta en la conformación directiva; sería abatir y revertir los sustentos básicos de la democracia y entregar la Cámara de Diputados a las minorías..."<sup>30</sup>

El Capítulo Cuarto del Título correspondiente a la Cámara de Diputados, regulaba a las comisiones y a los comités. En el diseño de este Capítulo se tomaron en cuenta las prácticas y a la estructura que tendría la Cámara con la reforma electoral. Se disminuyó el número de comisiones de 50 a 23 y, en el caso de algunas comisiones ordinarias, se precisaron sus funciones, competencia o integración, conforme a su naturaleza. Se reglamentó a las comisiones de investigación adicionadas al artículo 93 constitucional con la Reforma Política. Se otorgó a los presidentes de comisión, voto de calidad en caso de empates. Se incorporó otra figura novedosa que eran los comités, en principio solo los Comités de Administración, Biblioteca y de Asuntos

<sup>30</sup> *Dictamen del Senado de la República. Publicado en el Diario de los Debates el 21 de mayo de 1979.*

Editoriales. Tomando en cuenta el considerable incremento en el número de diputados, se previó en este Capítulo la posibilidad de comprobar el quórum, así como tomar votaciones por medios eléctricos o electrónicos.

En el Título Tercero se estableció la regulación básica de la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores. Este Título se dividió en cinco capítulos: del Colegio Electoral, de la Constitución de la Cámara de Senadores, de la Mesa Directiva, de las Comisiones y de la Gran Comisión.

Con dicha reforma se pretendía agilizar sus sistemas de manejo interno. De esta manera se reguló la instalación y funciones del Colegio Electoral, los procesos de calificación y los mecanismos de su funcionamiento así como los organismos directivos y un nuevo esquema de comisiones de trabajo ordinarias y especiales, adecuadas a sus funciones actuales.

El Capítulo Primero determinaba las modalidades para la instalación del Colegio Electoral, y su funcionamiento.

El Capítulo Segundo, regulaba la protesta de los miembros del Senado y la elección de su Mesa Directiva.

El Capítulo Tercero regulaba la integración de la Mesa Directiva, la duración de los miembros de la Mesa, sus funciones y atribuciones.

El Capítulo Cuarto regulaba las Comisiones del Senado y las dividió en ordinarias y especiales; se dispuso que la elección de éstas debía llevarse a cabo en la primera sesión que verificara la Cámara en el primer Período Ordinario de Sesiones. Se estableció que las reuniones de comisión no serían públicas. Asimismo, se dispuso que las comisiones podrían pedir, por conducto de su Presidente a los archivos y oficinas de la Nación, las informaciones y copias de documentos que requirieran para el despacho de sus negocios.

El Capítulo Quinto de este Título, regulaba la integración y funciones de la Gran Comisión. Se señalaba que su composición atendía a la voluntad mayoritaria de los senadores y brindaba a todos la oportunidad de participar en ella.

El Título Cuarto normaba la composición y facultades de la Comisión Permanente que, en términos generales, no sufrieron modificaciones trascendentes, salvo una reducción de las comisiones que la Comisión Permanente podría integrar para el despacho de los asuntos de su competencia.

## **E. Naturaleza**

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es un ordenamiento de naturaleza reglamentaria, toda vez que es aprobada sin la intervención de ningún otro órgano del Estado y es directamente aplicable, es decir no requiere de una regulación inferior para ejecutarse.

No obstante con la reforma constitucional de 1977 se le dio el rango de Ley y en 1979 al expedirla se dejaron fuera materias como la reglamentación de los debates para ser normados por un ordenamiento reglamentario de la Ley, situación que creó una distorsión en el marco normativo del Congreso en virtud de que esas materias se deben regular directamente de la Constitución por un reglamento de la misma jerarquía que la Ley o, por ésta.<sup>31</sup>

Si bien en el diseño del artículo 70 constitucional se incorporó una excepción para que esta Ley no requiriera de promulgación, no debe pedirse de vista que en nuestro sistema jurídico para que un ordenamiento tenga la jerarquía de ley, debe sujetarse al proceso dispuesto en el artículo 72 de la Constitución, en el cual se prevé que todas las leyes deben ser promulgadas por el Ejecutivo Federal, al respecto Eduardo García Máynez señala que “Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: legislativo y ejecutivo.”<sup>32</sup> Por lo que al suprimir la participación del Ejecutivo en su formación su jerarquía de Ley es cuestionable cuando menos a la luz de nuestro proceso legislativo.

Es conveniente destacar que el la promulgación de las leyes es sumamente importante en virtud de la conveniencia de reflexionar sobre un proyecto ya aprobado por las cámaras antes de su entrada en vigor, toda vez que el Órgano Ejecutivo es el responsable de su aplicación, al respecto García Máynez Señala que: la promulgación es el acto por el que “el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria.”<sup>33</sup> Sin embargo como resulta obvio, la aplicación de la norma del Congreso es ajena a las facultades del Ejecutivo, por lo que esta materia no debe ser objeto de promulgación y por tanto de una Ley.

Como se desprende de los debates que se llevaron a cabo durante el proceso de su formación, la razón de darle la jerarquía de ley era ubicarla por encima de los reglamentos que expide el Ejecutivo, ya que su denominación se prestaba a confusión además de que se estimó conveniente evitar que esta norma fuera objeto de promulgación como lo había sido el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que había sido promulgado por el Presidente de la República, lo que había atentado contra la autonomía del Congreso, por muchos años.<sup>34</sup>

La Ley Orgánica del Congreso en sentido material es un reglamento parlamentario, mismos que de acuerdo con Fernando Santaolalla son

<sup>31</sup> *El reglamento a que nos referimos cual tiene fundamento en el artículo 72 constitucional.*

<sup>32</sup> *García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 54*

<sup>33</sup> *Ibidem Pág. 61*

<sup>34</sup> El reglamento de 1934 fue promulgado por Abelardo L. Rodríguez práctica que se llevo a cabo en las reformas de éste hasta 1963 en que por primera vez es publicado directamente por el Legislativo, sin embargo en 1966 el Presidente Díaz Ordaz retoma la práctica de promulgar el Reglamento del Congreso. Fue hasta 1975 que se volvió a publicar directamente por el Legislativo sin promulgación del Presidente.

<sup>35</sup> *Sataolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Calpe. Madrid. Pág. 43.*



“normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos.”<sup>35</sup> Y de acuerdo con Ángel Garrorena Morales son “aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento.”<sup>36</sup> Las anteriores definiciones se fundan en la autonomía del órgano parlamentario para expedir su reglamentación, sin embargo de acuerdo con el último autor existen dos criterios con respecto a su alcance, el primero considera que el reglamento es Derecho propio o autoestatuido que existe independientemente y no puede ser penetrado por otros órdenes normativos, por otra parte el segundo señala que el reglamento es Derecho derivado de la Constitución y por consiguiente subordinado a ella y penetrado por otras normas.

Como ha sido señalado, los ordenamientos parlamentarios son por naturaleza autónomos en su formación, razón por la cual es conveniente analizar brevemente esta característica.

### **a) Autonomía**

La iniciativa del Presidente de la República no fue omisa con respecto a la autonomía del Congreso, por lo que consideró que en la expedición de su Ley Orgánica era conveniente marcar una excepción al trámite normal que establece la Constitución para la aprobación de las leyes, de manera que el referido ordenamiento no pudiera ser vetado por el Ejecutivo Federal, ni necesitara de la promulgación de éste para tener vigencia, por lo que el proyecto de reforma constitucional aprobado incorporó al texto del artículo 70 constitucional una reserva para que la Ley Orgánica fuera objeto de una excepción en el proceso de formación de leyes, al considerarse que en la conformación del ordenamiento que rige a un órgano que por naturaleza debe ser autónomo, no debe intervenir ningún otro. En el debate en la Cámara de Senadores con respecto a este punto se consideró que:

“Al dejarse al Congreso la expedición, sin limitación alguna, de su Ley Orgánica para adecuarla a las situaciones actuales y quitarle lo superfluo, se fortalece la división de poderes y se reafirma, con hechos, la soberanía del Legislativo.”

Con respecto a esta excepción en el proceso de formación de leyes el Senador Padrón Puyou, señaló que en el desarrollo del marco constitucional que facultó al Congreso para expedir su Ley Orgánica, se procuró respetar

<sup>36</sup> *Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel. Garrorena Morales Editorial Civitas. España 1995. Pág. 5736.*

su soberanía por lo que se consideró que debía tener plena autonomía para desarrollar el ordenamiento que lo regularía, con lo cual se pretendió garantizar su autorregulación, y agregó que esta además constituía una histórica y destacada excepción a la regla consignada en la fracción I del artículo 89 de la Constitución que establecía el veto implícito del ciudadano Presidente de la República.<sup>37</sup>

Por su parte, el Senador Morfín García señaló que en la adición constitucional que se planteó, se había considerado la necesidad de que el Poder Legislativo conservara y acrecentara su carácter de órgano deliberativo, en el que a través de la discusión se clarificarán las cuestiones básicas de la vida nacional; y al proponerse la regla de excepción de que esa ley no podría ser vetada por el Ejecutivo ni requeriría de promulgación para su vigencia, se advertía con qué cuidado se preservaba y fortalecía la autonomía del Congreso.<sup>38</sup>

## E. Proceso Legislativo

Después de aprobada la adición al artículo 70 constitucional en 1977 que facultó al Congreso para expedir su Ley Orgánica, pasaría más de un año para que fuera presentada la iniciativa en la Cámara de Diputados. No obstante, se debe resaltar que una vez presentada, el proceso se llevó a cabo con gran celeridad, lo que trajo como resultado que esta se aprobara en un lapso de 16 días.

La iniciativa fue presentada el 9 de mayo de 1979 ante la Comisión Permanente por un grupo de diputados y senadores de la L Legislatura, quienes previamente habían realizado estudios para fundamentar el proyecto. Una vez que se presentó ante el Pleno se turnó a la Primera Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen. La Comisión realizó algunas modificaciones y presentó el dictamen para su primera lectura ante el Pleno en la siguiente sesión, el 15 de mayo de 1979. El proyecto fue considerado de obvia y urgente resolución en los términos del Artículo 59 del Reglamento, por la que fue dispensada tanto la primera como la segunda lectura y se puso a discusión en lo general. En la discusión en lo General intervinieron en contra los diputados Francisco José Peniche Bolio, Héctor Ramírez Cuellar y Ramón Garcilita Partida, y en pro los diputados Saúl Castorena Monterrubio, Enrique Álvarez del Castillo Labastida y Antonio Riva Palacio López.

El mismo día fue aprobado el proyecto en lo general por 137 votos en pro y 28 en contra. En virtud de la hora se suspendió el debate y se sitó para llevar a cabo la discusión en lo particular al día siguiente.

<sup>37</sup> *Intervención del Sen. Padrón Puyou en la discusión en particular del artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*

<sup>38</sup> *Intervención del Sen. Guillermo Morfín García en la discusión en particular del artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*

El 16 de mayo fueron reservados para su discusión en lo particular los artículos 1º, 34, 43, 46, 47, 48, 49, 55, 64, 65, y 100. Finalmente, los artículos impugnados fueron aprobados y se recogió la votación nominal de los artículos no impugnados, por lo que ese día se declaró aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Ley Orgánica del Congreso, remitiéndose la Minuta a la Cámara de Senadores para su revisión y aprobación.

La Minuta de Ley Orgánica del Congreso fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales. Las Comisiones dictaminadoras hicieron propio el contenido de la Minuta, interviniendo así sólo en los Títulos Tercero y Cuarto. Dentro del Título Tercero, las comisiones dictaminadoras aportaron cambios en la redacción de los artículos 67, 71, 79, 81, 85, 87 y 99; por lo que hace al Título Cuarto, se propuso una nueva redacción del artículo 109 relativo a la Comisión Permanente, a fin de que adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.<sup>39</sup>

Con respecto al Título Tercero, las Comisiones dictaminadoras señalaron que para tener una mayor claridad y con el deseo de evitar interpretación errónea, proponía el cambio en la redacción de la última parte del artículo 67 para que concordara con el artículo 14 relativo, de la Cámara de Diputados. Así se evitaría que pudiera mal interpretarse que la Comisión Instaladora calificaría las elecciones de los presuntos senadores, atribución que era de la competencia exclusiva del Colegio Electoral.

Las Comisiones dictaminadoras presentaron ante el Pleno del Senado de la República el dictamen correspondiente a la iniciativa antes referid; la primera y segunda lectura se dispensaron el día 21 de mayo.

En la discusión en lo general participaron los senadores Jorge Cruickshank García, en contra; Luis del Toro Calero, en pro; Ignacio Castillo Mena, en pro. Finalmente, se aprobó en lo general por 48 votos a favor y uno en contra

En la discusión en lo particular participaron los senadores Arnulfo Villaseñor Saavedra, Hilda Anderson Navárez y Morelos Jaime Canseco

El dictamen fue aprobado el mismo día en lo general y en lo particular, por lo que al contener modificaciones se regresó a la Cámara de Diputados. El 23 de mayo de 1979, la Cámara de Diputados recibió la Minuta, dándole trámite de obvia resolución y por tanto dispensando todos los trámites. Posteriormente, sin debate fue votada y aprobada por 150 votos en pro y 27 en contra, pasando al Ejecutivo Federal para su publicación, misma que se realizó el 25 de mayo de 1979 en el Diario Oficial de la Federación. Casi tres meses depuse fue publicada una fe de erratas al artículo 9º el 15 de agosto de 1979.

<sup>39</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y tercera Sección de Estudios Legislativos del Senado. *Diario de los Debates del Senado*. 1º de mayo de 1979. Pág. 9.

## **G. Reformas.**

### **a) Reforma de diciembre de 1981**

Desde el proceso de reforma de 1977, que incorporó al texto de la Constitución el Colegio Electoral y modificó las reglas para su integración, éste se constituyó en un tema muy debatido. Con esta reforma se pretendía, además de conservar las ventajas del sistema de autocalificación, establecer una composición plural del órgano calificador a través de un mecanismo mediante el cual la presencia de un partido político no llegara a ser exclusiva, lo que aseguraba que se integrara con los candidatos que se estimaban más calificados y de mayor representatividad por haber recibido el más alto número de sufragios. Además, al estar preestablecida la integración en forma automática, derivada únicamente de la votación, se aseguraba la objetividad en la nominación de los miembros del Colegio Electoral.<sup>40</sup> Esta reforma permitió un equilibrio en la integración del Colegio, en virtud de que los partidos minoritarios tenían asegurada su presencia en dicho cuerpo calificador con por lo menos 40 presuntos diputados electos por el principio de representación proporcional; además, se mantenía la posibilidad de incrementar ese número, si sus candidatos en los distritos uninominales obtuvieran triunfos con las mayores votaciones.

No obstante, tres años más tarde, derivado de las elecciones para renovar la Cámara de Diputados y elegir a la LI Legislatura, se consideró conveniente modificar la forma de integración de ésta, en virtud de que los resultados de esta elección demostraron que la forma de integrar el Colegio Electoral admitía la posibilidad de que quedara conformado mayoritariamente por las diputaciones minoritarias. Por ello, se consideró conveniente reformar el artículo 60 de la Constitución, a fin de que, sin cambiar su estructura, no se supeditara su integración a la mayor votación en los distritos uninominales, o la votación más alta en las circunscripciones plurinominales, sino que el origen de los presuntos diputados electos provenientes de los partidos políticos nacionales, mayoritarios y minoritarios, fuera lo que determinara la integración del Colegio en el número y forma correspondiente a la votación obtenida.

Fue por lo anterior que el 16 de diciembre de 1981 se presentó la iniciativa para reformar los artículos 15, 23 y 24 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional. Ésta fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

<sup>40</sup> *Exposición de motivos de la reforma constitucional de 1977. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados 6 de octubre de 1977.*

La modificación al artículo 15 de la Ley Orgánica, consistió en adecuarlo con el nuevo texto del artículo 60 constitucional, el cual se había modificado en esa misma Legislatura. Con la reforma a este artículo se estableció la facultad y obligación de los partidos políticos de seleccionar a los presuntos diputados, en la proporción correspondiente, para integrar el Colegio Electoral. De no hacerlo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, modificada también a raíz de la reforma constitucional, establecía como sanción la pérdida del registro definitivo al partido que no designara oportunamente a sus presuntos diputados que debían integrar el Colegio Electoral. Adicionalmente, se suplió la frase “triumfos electorales” del primer párrafo del artículo 15 por la de “constancias de mayoría”. En la II fracción del mismo artículo, se propuso suprimir la frase “que hubiesen obtenido la votación más alta” por la de “de acuerdo con los porcentajes obtenidos y el orden de las listas.”

Con esta reforma, también se reglamentó la facultad exclusiva que la Cámara de Diputados tenía establecida en la Constitución de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República, misma que no se encontraba prevista en la Ley Orgánica. Aun cuando podría ser aplicable al caso, en los términos de los transitorios de la referida Ley, la disposición contenida en el derogado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que establecía que el cómputo de los votos emitidos para la elección del Presidente de la República y la declaración del candidato triunfante, se estaría a lo establecido en la Ley Electoral, lo cual no ocurría ya en ese entonces, porque la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales no podía válidamente entrar en la regulación de dichas facultades, por lo que se consideró que correspondía a la Ley Orgánica del Congreso General contener de manera adecuada dicha regulación. En el artículo 24 se incluyó la calificación de las elecciones para Presidente de la República que anteriormente constituía un vacío legislativo. Al artículo 23 se le suprimió una parte, la cual pasó al artículo 24, con el fin de que fuera más congruente dicho ordenamiento, el cual fijaría un aviso de los casos a ser tratados en sesión plenaria y pública.

El proyecto de dictamen de primera lectura se presentó ante el Pleno el 18 de diciembre del mismo mes y año. El 19 de diciembre se presentó, para la segunda lectura, el dictamen y se sometió a discusión, aprobándose en lo general y en lo particular, los artículos no impugnados, por 212 votos a favor y 38 en contra. Asimismo, los artículos 15 y 24 fueron aprobados en lo particular por 215 votos a favor, 18 votos en contra y 18 abstenciones. Se remitió la Minuta al Senado de la República el mismo día, para su revisión y posterior dictaminación.

El Senado de la República recibió la Minuta el 22 de diciembre del mismo año y lo turnó a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Estudios Legislativos, cuarta sección. El dictamen de la Minuta fue presentado y aprobado el 23 de diciembre del 81, por 48 votos en pro y 1 en contra; pasó al Ejecutivo Federal para su promulgación, publicándose el día 28 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación.

## b) Julio de 1994

En la LIV Legislatura, no obstante que el Grupo Parlamentario mayoritario en la Cámara de Diputados seguía siendo el del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los partidos de oposición lograron una representación de 240 curules;<sup>41</sup> esta situación originó una mayor presión con respecto a la conducción de la Cámara, la cual desembocaría en que el Grupo Mayoritario perdería el control absoluto. Si bien en la LV Legislatura, el PRI recuperó 60 curules,<sup>42</sup> la tendencia apuntaba hacia una mayor presencia de legisladores de oposición. La modificación de la conformación de la Cámara influyó determinadamente en la reforma a la Ley Orgánica, que modificó sus normas de dirección y administración.

Esta reforma, de acuerdo con Miguel González Avelar, fue resultado de un proceso legislativo muy completo y ciertamente interesante que nació de la necesidad de actualizar una Ley expedida en 1979, "...cuya obsolescencia era ya evidente desde que se inició la LV Legislatura", y agrega que para este propósito, la entonces Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias invitó a los coordinadores de todas las fracciones a que expresaran sus puntos de vista en relación con las adecuaciones que convendría hacer a la Ley Orgánica del Congreso.<sup>43</sup>

La iniciativa mediante la cual se propuso esta reforma, fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados durante la LV Legislatura, el 1° de diciembre de 1992, por un grupo de diputados integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, encabezados por el Dip. Miguel González Avelar. En esa fecha, tras un breve debate, fue turnada a la misma Comisión.<sup>44</sup> La propuesta consistía fundamentalmente en adecuar el texto de algunos artículos de la Ley Orgánica con las recientes reformas constitucionales,<sup>45</sup> e incluir algunos de los acuerdos parlamentarios aprobados

<sup>41</sup> Estadísticas de la composición de la Cámara de Diputados por partido político y forma de elección, proporcionadas por el Servicio de Referencia de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

<sup>42</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México* Volumen III Tomo 2 Serie IV. Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997. Pág. 447.

<sup>43</sup> *Revista Quórum*. Cámara de Diputados. "La nueva Ley Orgánica del Congreso". Miguel González Avelar. No. 31 noviembre-diciembre de 1994. Pág. 23.

<sup>44</sup> *Diario de los Debates del 1° de diciembre de 1992*

<sup>45</sup> Durante la LV Legislatura, se aprobaron modificaciones a la Constitución en sus artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100; mismas que repercutieron en la integración de la Cámara de Diputados, el sistema de calificación de elecciones, la constitución de la Cámara de Senadores fueron las más relevantes y algunas otras que repercutieron en la Ley Orgánica.

<sup>46</sup> La CRIP fue creada por un Acuerdo Parlamentario del 7 de noviembre de 1991.

por esa Legislatura, entre los que se encontraba el acuerdo que creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRIP),<sup>46</sup> que sentó un importante precedente en materia de dirección y administración de la Cámara de Diputados, ya que, a través de éste, la oposición por primera vez participó en la materia; en total se propuso la modificación de 42 artículos de la Ley. Las modificaciones que se plantearon tenían tres objetivos fundamentales:

- Adecuar las disposiciones de la Ley Orgánica con las modificaciones realizadas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia del Poder Legislativo, en virtud de que desde su última reforma habían ocurrido diversos cambios como el número de diputados que componían la Cámara (de 400 a 500), la adición de un segundo período de sesiones, la modificación de la fecha para instalar el Congreso y, como consecuencia, la presentación del informe anual del Presidente de la República, la derogación del recurso de reclamación que en materia electoral podía interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Incorporar los acuerdos que se habían aprobado por la LV Legislatura para normar distintos aspectos de funcionamiento y organización interna de la Cámara de Diputados y,
- Proponer mecanismos de trabajo y prácticas legislativas para el funcionamiento, tanto de la propia Colegisladora como del Congreso General.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias presentó el dictamen cuya primera lectura fue el 3 de diciembre y la segunda el 9 del mismo mes, siendo ese día el debate en lo general, aprobándose con 312 votos en pro y 19 votos en contra.<sup>47</sup>

El Senado de la República recibió la Minuta con el proyecto de modificaciones a finales de 1992, turnándola a la Comisión de Reglamento; sin embargo, la dictaminaría hasta el 27 de junio de 1994, casi año y medio más tarde, lo cual; de acuerdo con Miguel González Avelar, se debió a que el ambiente político estuvo dominado por un proceso de concertación y acuerdos entre los partidos políticos, muchos de los cuales se consolidaron en reformas constitucionales y legales que afectarían necesariamente el contenido de la Ley Orgánica.<sup>48</sup>

La Comisión de Reglamentos del Senado consideró conveniente intercambiar puntos de vista con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, a fin de establecer los mecanismos de trabajo que resultaran idóneos para revisar la Minuta de la Colegisladora. Con base en esto, se celebraron distintas reuniones de trabajo

<sup>47</sup> *Diario de los Debates* del 9 de diciembre de 1994.

<sup>48</sup> González Avelar, Miguel Op. Cit. Pág. 24.

<sup>49</sup> Dictamen del Senado de la República. *Diario de los Debates* del 5 de julio de 1994.

entre los grupos de redacción de textos y tres sesiones formales de conferencia para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de las disposiciones de la Ley Orgánica.<sup>49</sup>

En las reuniones bicamerales, el Senado presentó una propuesta para modificar el texto de la Minuta dictaminada por la Cámara de Diputados, la cual comprendía el Título del Congreso General y el Título referente a la Cámara de Senadores, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

- 1) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de cuatro representantes por cada entidad federativa, y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tuviera representación en el Senado;
- 2) El establecimiento del proceso de declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad del Organismo Público encargado de la función estatal electoral, con la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la elevación de sus fallos a la categoría de definitivos e inatacables;
- 3) La revisión del calendario de los períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, para retornar a la tradición del inicio del primer período de sesiones ordinarias del 1º de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo que se tratase del año en que se iniciara el período presidencial, cuando podría prolongarse hasta el 31 de diciembre, y recorrer el inicio del segundo período de sesiones ordinarias al 15 de marzo de cada año, con una duración hasta el 30 de abril del mismo año.<sup>50</sup>

Finalmente, el dictamen fue publicado para su primera lectura el 5 de julio de 1994<sup>51</sup> y debatido el 6 de julio en el Senado, aprobándose fue en lo general el Proyecto de Decreto que modificaba diversos artículos de la Ley Orgánica por 43 votos en pro, y 2 en contra y una abstención; se reservaron para su discusión los artículos 9º, 61 y 62 y noveno transitorio, aprobándose finalmente por 45 votos en pro y una abstención.<sup>52</sup> Una vez aprobado dicho proyecto, se regresó a la Cámara de origen, para su dictamen y aprobación, la Minuta con proyecto de decreto que modificaba y adicionaba la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; fue recibida ese mismo día en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Reglamento

<sup>50</sup> *Diario de Debates del Senado*, del 24, julio 5, 1994. Pág. 4.

<sup>51</sup> *Diario de los Debates del Senado* del 5 de julio de 1994.

<sup>52</sup> *Diario de los Debates del Senado* del 6 de julio de 1994.

<sup>53</sup> *Diario de los Debates* del 6 de julio de 1994.

<sup>54</sup> *Diario de los Debates* del 12 de julio de 1994



y Prácticas Parlamentarias, con opinión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.<sup>53</sup> El 12 de julio fue presentado el dictamen correspondiente a la primera lectura,<sup>54</sup> y el 14 de julio fue presentado a la segunda lectura y debatido el dictamen con proyecto de decreto que modificó la Ley Orgánica del Congreso, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular por 323 votos en pro y 21 en contra. Pasó al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales correspondientes y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994. Debe señalarse que la celebración de sesiones de trabajo en conferencia de comisiones facilitó el trabajo para la elaboración del dictamen en la Cámara de Diputados, que resolvió en un lapso muy breve sobre las modificaciones propuestas por el Senado.

Los principales aspectos de la reforma a la Ley Orgánica, que finalmente fue aprobada en julio de 1994, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Se adecuó la Ley Orgánica y la Constitución en todo lo relativo a las fechas, períodos de sesiones y número de miembros de las Cámaras del Congreso.
- De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, se dispuso que la declaración de validez de las elecciones federales correspondería al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral.
- Al suprimirse el procedimiento de autocalificación, se dispuso la instalación de las Cámaras mediante la vinculación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral con las oficinas mayores de las Cámaras y con sus comisiones instaladoras.
- Se estableció el procedimiento para que la Cámara de Diputados actuara como Colegio Electoral en la elección del Presidente de la República.
- Se amplió el número de senadores a 128.
- Se estableció la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno en la Cámara de Diputados, con lo que la Gran Comisión de la Cámara dejó de ser el único órgano de gobierno de la misma, para convertirse en el órgano que agrupaba e interrelacionaba la voluntad del grupo mayoritario. En el caso del Senado, la Gran Comisión se convirtió en un órgano plural al incorporar representantes de todos los grupos parlamentarios representados en esa Cámara.
- Se dispuso que la asignación de presidencias y secretarías de comisiones y comités se determinaría tomando en cuenta la importancia relativa de cada grupo parlamentario.
- Se estableció que en la elección de la Mesa Directiva de la Cámaras,

se incluyeran tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias estuvieran representadas.

- Se dispuso que la conducción de las sesiones sería rotativa entre el Presidente y los vicepresidentes.
- Se fijó la duración de los cargos de la Mesa Directiva en un mes.
- Se dispuso que el orden del día debía distinguir y precisar los asuntos que requirieran votación y aquellos que fueran meramente deliberativos o de trámite.
- Se estableció que las iniciativas que no fueran dictaminadas y los dictámenes producidos por las comisiones pasaran a la siguiente legislatura como proyectos.
- Se clasificaron y distinguieron de mejor forma las comisiones y los comités.
- En la Cámara de Diputados se estableció un total de 42 comisiones y 4 comités y se limitó el número de integrantes a 30 diputados; también se estableció que los legisladores sólo podrían pertenecer a un máximo de tres comisiones. En el caso del Senado, se establecieron 26 comisiones.
- Se dispuso que las dos Cámaras del Congreso podrían establecer comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común.
- Se incorporó la figura de los grupos parlamentarios en el Senado, no obstante que el texto constitucional sólo contempla la formación de éstos en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con Miguel González Avelar, con la modificación del artículo 22 se preveía en el ámbito de la Mesa Directiva la formación de un Cuerpo Técnico Profesional de carácter permanente; se tenía el propósito de formar un servicio civil de carrera al Servicio de la Cámara de Diputados que diera continuidad, imparcialidad y profesionalismo a estas importantes labores, y también fuera un estímulo para la superación y permanencia de quienes han realizado con eficacia estos trabajos.<sup>55</sup> (En el caso del Senado las disposiciones que creaban el Cuerpo Técnico profesional de apoyo estaban previstas en los artículos 68 y 73).

## **2. Ley Orgánica del Congreso de 1999**

A mediados de 1995, el Presidente Zedillo remitió a la Cámara de Diputados una propuesta para elevar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10% a 15%. La iniciativa, enviada en plena crisis económica, levantó una oleada de protestas, escuchándose voces en el sentido de que la Cámara debería

<sup>55</sup> *González Avelar, Miguel. Op. Cit. Pág. 26*

rechazarla. No obstante ello, el gobierno explicó que no había otra opción, ya que la reestructuración de la economía obligaba al gobierno a fortalecer sus ingresos fiscales. El Presidente Zedillo, en entrevistas personales, pidió a los diputados del Partido Revolucionario Institucional, aprobar la iniciativa. “Esta acción en otro tiempos se hubiera visto como algo normal, ahora, con la opinión pública resentida y exacerbados los ánimos de la oposición, se convirtió en un argumento más para clamar por la desaparición del presidencialismo.”<sup>56</sup> Debido a estos acontecimientos, en las elecciones intermedias de ese sexenio, celebradas en 1997, el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados perdió la mayoría absoluta y con ello el control ilimitado que por varias décadas había ejercido.

La nueva conformación de la Cámara en la que ningún grupo parlamentario contaba con mayoría absoluta, planteó un escenario inédito en el que se presentó una serie de problemas para los cuales no existían mecanismos de solución en la Ley Orgánica. Estos, tuvieron que resolverse mediante acuerdos parlamentarios que modificaban radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, pero que constituían la única alternativa viable. Esta salida se empleó ante la imposibilidad de constituir la Gran Comisión que preveía la Ley, por lo que mediante un acuerdo parlamentario, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada en la LV Legislatura, se erigió como órgano máximo de gobierno de la Cámara de Diputados.<sup>57</sup>

No obstante al iniciar esa Legislatura, los problemas de operación de la Cámara de Diputados fueron resueltos mediante acuerdos parlamentarios, debido a la nueva correlación de fuerzas y la falta de previsiones para una asamblea sin mayoría absoluta; la operación y organización de la Cámara se tornó, lenta y complicada a lo largo del primer año legislativo, lo que motivó que se presentaran distintas iniciativas con el fin de resolver los problemas de organización.

Después de varios meses de acercamientos y discusiones al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el 13 de diciembre de 1998 fue presentado al Pleno un dictamen sobre las reformas propuestas a los títulos Primero y Segundo de la Ley Orgánica del Congreso. El dictamen recogía las propuestas de los diputados de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Acción Nacional y del Partido del Trabajo presentadas el 30 de abril de 1998. Los representantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, al no estar de acuerdo con la mayoría de los miembros de la Comisión, en la misma fecha presentaron un voto particular.<sup>58</sup> El dictamen fue rechazado por una votación de 226 votos en

<sup>56</sup> *Mendoza Berruelo, Eliseo. Op. Cit. Pág. 309.*

<sup>57</sup> *Acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de esa fecha.*

<sup>58</sup> *Diario de los Debates del 13 de diciembre de 1998.*

pro y 242 en contra, y el voto particular fue retirado en la misma sesión. No obstante el rechazo del dictamen, éste constituyó un importante precedente para la reforma de 1999.

A raíz del rechazo del primer dictamen sobre las modificaciones a la Ley Orgánica, los grupos parlamentarios iniciaron un amplio diálogo sobre las modificaciones que requería la Ley Orgánica del Congreso, en particular el Título que regulaba a la Cámara de Diputados. Este diálogo tuvo como materia la constitución de los órganos a partir del pleno, así como los servicios de carácter técnico y administrativo indispensables para el cumplimiento de las labores de la Cámara.

En la primera parte de la Legislatura, ya se habían presentado trece iniciativas para reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso,<sup>59</sup> mismas que fueron consideradas para formular el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que presentó el 22 de junio de 1999, tras convocarse a un período extraordinario del Congreso.<sup>60</sup>

Como resultado del estudio realizado por la Comisión dictaminadora, se plantearon las siguientes conclusiones: se consideraba lógico que “las adecuaciones normativas que conducen a una composición plural de las Cámaras del Congreso de la Unión, hagan de la diversidad y el intercambio de planteamientos que implica, la génesis de propuestas para revisar la forma de organización y los modos de proceder de los cuerpos que integran el propio Poder Legislativo.” Por otra parte, se señalaba que “...luego de casi dos años de experiencias adquiridas en esta legislatura [...] podemos afirmar que los preceptos contenidos en el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso acusan no sólo insuficiencia, sino también deficiencias para dar cauce a fenómenos de hoy en el desarrollo de las tareas que competen a la Cámara de Diputados.” Se consideró también que era necesario realizar algunos ajustes a la Ley Orgánica, motivados por reformas constitucionales como la de 1993, que desapareció el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, con lo cual la conveniencia de “la comisión instaladora” de la Legislatura

<sup>59</sup> Las iniciativas presentadas en esa Legislatura en la Cámara de Diputados son: la del Dip. Américo A. Ramírez Rodríguez el 28 de abril de 1998; la presentada por los diputados Sergio César Jáuregui Robles y Pablo Gómez Álvarez, el 30 de abril de 1998, la de la Dip. Laura Itzel Castillo Juárez el 30 de abril de 1998; la de los diputados Margarita Pérez Gavilán Torres y Abelardo Perales Meléndez presentada el 29 de octubre de 1998, la del Dip. Juan José García de Alba Bustamante del 29 de octubre de 1998; la del Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves, del 19 de noviembre de 1998, la de la Dip. Sara Velásquez Sánchez del 12 de diciembre de 1998, la del Dip. Enrique Tito González Isunza de 14 de diciembre de 1998, la de la Dip. Gloria Lavara Mejía del 7 de abril de 1999; la del Dip. Jorge Alejandro Jiménez Taboada del 8 de abril de 1999; la del Dip. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles del 22 de abril de 1999; la del Dip. Javier Corral Jurado del 30 de abril de 1999 y la presentada por el Dip. Rafael Ocegüera Ramos, el 26 de mayo de 1999.

<sup>60</sup> El Congreso fue convocado al período extraordinario mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1999, el cual tuvo verificativo del 31 de mayo al 31 de agosto de ese mismo año.

que culminaba su mandato, era ya cuestionable, tomando en cuenta que los integrantes de la que se renovaba eran ya diputados electos y facultados para entrar plenamente en ejercicio al inicio de su mandato.

El dictamen contemplaba modificaciones en materia de la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, la creación de innovadores órganos de Gobierno como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo; además, suprimió la vieja estructura administrativa encabezada por el Oficial Mayor, sustituyéndola por la de Secretaría General, asimismo, se adicionó una nueva institución parlamentaria que fue la Mesa de Decanos, se modificó la estructura de las comisiones ordinarias y los comités, eliminado a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de las comisiones ordinarias y transformándola en la Junta de Coordinación Política. Con esta reforma, el Presidente de la Mesa Directiva cobró una nueva dimensión y se asumió como el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos: Finalmente se incorporaron nuevas reglas para normar la actividad de los grupos parlamentarios.

Como se observa, el dictamen se centró en el Título Segundo de la Ley, con respecto a las cuestiones comunes de las cámaras, como la disciplina de los legisladores y el Canal del Congreso. Se consideró que, por tratarse de cuestiones que requerían del diálogo y la búsqueda de entendimientos entre los grupos parlamentarios de ambas cámaras, y tomando en cuenta que en la Cámara de Senadores obraban las iniciativas con un mayor número de preceptos relacionados con los temas de: Congreso General, Comisión Permanente, la adición de preceptos en materia de procedimientos de las cámaras o formas de conocer y atender las cuestiones de su competencia; y transferencias específicas de algunas de las disposiciones vigentes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, como el ceremonial, era pertinente celebrar reuniones de conferencia con la comisión homóloga del Senado, que permitieran el conocimiento puntual de las propuestas y opiniones que en cada Cámara merecía la revisión de disposiciones o la emisión de preceptos que no se referían exclusivamente a una de las cámaras, lo que motivo que no se incluyeran estas materias en el dictamen.

Tras la dispensa de la segunda lectura, el dictamen fue debatido el 22 de junio de 1999, aprobándose en lo general por 365 votos en pro y 18 en contra, y enviado al Senado de la República. La Minuta fue recibida y turnada a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, Tercera, para su estudio y dictamen correspondiente el 24 de junio del mismo año.

Las Comisiones, conjuntamente con la Minuta de la Cámara de Diputados dictaminaron dos iniciativas de los senadores: la primera de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, suscrita por los senadores Eduardo Andrade Sánchez, Sami David David y Juan Ramiro Robledo Ruiz; y la segunda, de los senadores Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco Xavier Salazar Sáenz y Emilio Goicoechea Luna, del Partido Acción Nacional.

A fin de intercambiar opiniones y criterios para llegar a un consenso general en la materia, las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores efectuaron una serie de reuniones con legisladores y con grupos interparlamentarios, entre las cuales destacan las reuniones de conferencia en la Cámara de Diputados. En el mismo sentido, se realizaron diversas reuniones de análisis en el seno de las propias Comisiones Unidas, así como varias entrevistas entre legisladores de las diferentes fracciones parlamentarias que integraban el Senado. Además de ello, se celebraron encuentros con los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Acción Nacional. Senadores independientes de las fracciones también allegaron sus comentarios y propuestas.

El dictamen del Senado tomó en cuenta la dinámica que había experimentado la legislación electoral y los cambios correspondientes en la conformación de la Cámara de Senadores, cuya configuración se había modificado con la reforma constitucional de 1996 que introdujo la figura de los Senadores de representación proporcional, lo que dio lugar a una conformación más plural de este cuerpo colegiado, y hacia indispensable abordar los cambios necesarios para hacer consecuentes las normas de la Ley Orgánica con estas transformaciones.

Los integrantes de las comisiones participaron en muchos ejercicios que significaron los más diversos esfuerzos de acercamiento y concertación, para alcanzar las mejores fórmulas normativas aplicables a la vida de la Cámara de Senadores y algunos otros aspectos que atañen al conjunto del Congreso General.<sup>61</sup>

Tres grandes temas, que diferían notablemente en las iniciativas presentadas, fueron: lo relativo a la configuración y facultades del órgano de gobierno; lo correspondiente a la integración, facultades y método de elección de la Mesa Directiva; y lo concerniente a la organización estructural y funcional de la administración de la Cámara de Senadores que resultaron los más complicados.

Las modificaciones propuestas por el Senado en lo que respecta al Congreso General, fueron el resultado de diversas reuniones en Conferencia entre legisladores de ambas Cámaras, realizadas a lo largo

<sup>61</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores. *Diario de los Debates del Senado* 30 de agosto de 1999.

del período extraordinario; en especial la del 25 de agosto, en la cual los legisladores dejaron en claro la intención de mantener las disposiciones de la Ley relativas a los conceptos y definiciones jurídicas que derivaban de los principios constitucionales y que tenían que ver con la organización del Congreso compuesto con sus dos Cámaras y la Comisión Permanente, con la forma de realizar sus asambleas plenarias, los períodos de sesiones y lo relacionado con la recepción del informe anual del titular del Ejecutivo Federal y el procedimiento para sustituirlo, que era una norma importantísima deducida del texto constitucional, por lo que se convino mantener el texto de la Ley de 1979 en lo general, y sólo hacer las adecuaciones necesarias por los cambios constitucionales realizados en las dos últimas décadas y, desde luego, por la nueva conformación jurídica y política que tenían el Congreso y sus respectivas cámaras.

En el ámbito del Senado, las iniciativas dictaminadas presentaron considerables innovaciones, como la Junta de Coordinación Política integrada por los coordinadores parlamentarios; con respecto a este tema, las Comisiones Unidas optaron por una solución ecléctica que recogía lo mejor de las propuestas formuladas por diversos senadores, a fin de mantener los siguientes principios:

- Existencia de un órgano de gobierno perfectamente definido en donde pudiera darse la participación plural.
- Toma de decisiones basada en la fuerza electoral que representaba cada grupo parlamentario.
- Fortalecimiento de las funciones de la Mesa Directiva.
- Clara distribución de funciones entre ambos órganos, a partir de su concepción teórica fundamental.

Con ese propósito, se modificó la propuesta original del PRI para hacerla más congruente con la necesidad de contar con un órgano político de dimensiones razonables que permitiera fluidez en la interacción de sus miembros y facilitara la toma de decisiones. Se consideró que este órgano garantizaría una representación proporcional de los distintos grupos parlamentarios. Su integración se basaría en la presencia de los coordinadores de dichos grupos y, adicionalmente, habría la posibilidad de que cada uno acreditara otros integrantes sin llegar a un número que dificultara su agilidad funcional.

La propuesta de solución contenida en este dictamen conjugó la idea del voto ponderado con la integración plural y proporcional de la Junta de Coordinación Política.

Con respecto a la Mesa Directiva del Senado, las Comisiones encontraron razonable que, para el logro del propósito de hacer más estable el trabajo de la Mesa Directiva, el período de ejercicio se extendiera hasta un año con la posibilidad de reelección, sin negar la posibilidad de que una directiva pudiera durar toda una Legislatura, pero sí consideró posible un relevo, incluso para el caso de que el Pleno decidiera contar con una nueva Mesa Directiva después de un año de ejercicio de la primera.

El dictamen señalaba que el principio fundamental de la democracia es que la mayoría tiene el derecho a gobernar y, si bien algunos legisladores priístas sostenían que precisamente por eso debía concederse a la mayoría relativa la posibilidad de elegir a la Mesa Directiva, se consideró que también resultaba importante que ésta contara con el respaldo de la mayoría absoluta de los legisladores presentes y de ahí que se dictaminara en el sentido de que la elección de la Mesa Directiva se realizara por mayoría absoluta. Con respecto a sus funciones como órgano de gobierno, se avanzó en la idea de que no se trataba solamente de asignarle la tarea de dirigir el debate en las sesiones, sino darle funciones que la consolidaran como la instancia camaral para la organización y vigilancia de todas las tareas de la Cámara. Por ello, la nueva Ley le confiaría la misión de integrar los asuntos a tratarse en una sesión, es decir, a enlistar el orden del día a partir, por supuesto, de las propuestas que realizara la Junta de Coordinación Política.

Con respecto a las funciones administrativas de la Cámara de Senadores, el dictamen señalaba que podían distinguirse tres grandes áreas de trabajo: la parlamentaria, propiamente dicha, que abarcaba todos los trámites y funciones que correspondían a la tarea sustantiva de un órgano legislativo, como era el registro de los debates, el conjunto de apoyos parlamentarios para hacer posible los citatorios de los legisladores, su registro de asistencia, el archivo de los documentos de los cuales tenía conocimiento la Cámara, los apoyos técnicos para el trabajo de comisiones y todo aquello que permitieran la realización de las tareas tendientes a la elaboración de leyes y decretos que se asignaran a una unidad técnica de servicios parlamentarios, que sería la Secretaría General. Por otro lado, se incluyó la función estrictamente administrativa para el control y gestión de los recursos humanos y materiales que se presentara para el desarrollo de las tareas sustantivas. Adicionalmente, se constituyó en área especializada la que se encargaba del manejo y aplicación de los recursos financieros.

Las comisiones consideraron que era necesario distinguir entre la función administrativa y la de servicios parlamentarios, por lo que se requerían por lo menos dos funcionarios de alto rango para realizar la función



de servicios parlamentarios y la de servicios administrativos, considerando dentro de estos a la función financiera, e incluyendo el ámbito de la Tesorería de manera especial en el conjunto administrativo general.

Derivado de lo propuesto por las dos iniciativas mencionadas, se adoptó el criterio de instaurar una Contraloría Interna para la vigilancia del manejo de los recursos del Senado. Con respecto a los Grupos Parlamentarios se mantuvo su regulación, definiendo los mecanismos de estructuración de estos y los requisitos para ser acreditados por la Mesa Directiva; se elevó el número mínimo de miembros de tres a cinco; se definieron sus funciones y atribuciones y se estipuló la necesidad de que sus recursos se sujetaran a los sistemas de control que se aplicaban en general en el servicio público.

Se reorganizó el número de comisiones a fin de que éste fuera más reducido y pudieran atenderse en mejores circunstancias, por todos los legisladores, los asuntos que se turnaran a comisiones.

Finalmente se agregó un Título para crear la institución de un medio de difusión, que permitiera la cobertura y publicidad necesaria a todo el territorio nacional de los actos, resoluciones y actividades parlamentarias del Congreso de la Unión, tanto de sus Cámaras como de la Comisión Permanente. Así, se dedicaron algunos artículos para darle vida legal al canal de televisión del Congreso y a su regulación, remitiendo lo relativo a su administración a las disposiciones legales y reglamentarias derivadas. En este Título se admitió la existencia de una institución inherente al Congreso General, que se estableció como un sistema de bibliotecas, a fin de sistematizar todo un acervo de biblioteca, hemeroteca, videoteca, discoteca y todo tipo de registro científico, cultural e informativo, que permitiera desempeñar mejor el trabajo de los legisladores y de sus comisiones.

El dictamen fue aprobado por unanimidad de 98 votos y devuelto a la Cámara de Diputados que lo turnó a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias el 31 de agosto del mismo año, que a su vez la dictaminó y presentó al Pleno para su discusión y aprobación el mismo día. El dictamen fue aprobado por 377 votos en pro y 23 en contra.

Como se ha observado, con la Ley Orgánica de 1999 se dispuso la modificación de importantes órganos de gobierno y la creación de otros, lo que constituyó un avance sin precedente en materia parlamentaria, ya que con la nueva Ley estos órganos tuvieron un importante avance, que no habían tenido desde más de cien años.

## **a). Diciembre de 1999.**

El 9 de noviembre de 1999, fue presentada en el Pleno del Senado una iniciativa suscrita por los senadores Eduardo Andrade Sánchez y Juan Ramiro Robledo Ruiz, en la que se proponían reformas al artículo Cuarto Transitorio, fracción VI de la Ley Orgánica del Congreso. La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Reglamiento y Prácticas Parlamentarias y Tercera de Estudios Legislativos. La propuesta señalaba la conveniencia de modificar el Transitorio para que la Contraloría Interna iniciara sus funciones al mismo tiempo que el ejercicio presupuestal del año 2000 y, de esta manera lograr, entre otras cosas, el mejor empleo y racionalidad de los recursos financieros institucionales, además de otras medidas de organización y funcionamiento de la estructura de la Cámara de Senadores.

Las Comisiones presentaron el dictamen correspondiente el 23 de noviembre del mismo año, en el que se consideraba procedente la propuesta de reforma de los senadores Andrade y Robledo, argumentando que en la reforma de septiembre de 1999, la intención del legislador al realizar un cambio integral en la estructura orgánica del Senado de la República y, concretamente en los artículos 112 y 113 de la Ley Orgánica, referentes a su Contraloría Interna, era lograr la racionalización y transparencia en el uso de los recursos públicos a través de auditorías internas del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Senado, que incluía los recursos asignados a los grupos parlamentarios, así como la presentación ante el Pleno de un informe semestral del presupuesto ya referido, que se remitiría al Órgano de Fiscalización Superior de la Federación. Por lo anterior, las Comisiones dictaminaron que era pertinente la modificación propuesta para que la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores iniciara sus funciones el 1 de enero de 2000, y no el 1° de septiembre de 2000, como estaba contemplado en el texto aprobado en septiembre de 1999.

Con respecto al artículo 114 de la Ley Orgánica, no se realizó modificación alguna al inicio de vigencia del Servicio Civil de Carrera, fijada para el 1 de septiembre de 2000, toda vez que a pesar de estar comprendido en el mismo artículo Cuarto Transitorio, se refería a una materia distinta.

El dictamen fue debatido y aprobado el 25 de noviembre por unanimidad de 79 votos, pasando a la Cámara de Diputados que lo recibió y turnó a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, misma que presentó el dictamen el 9 de diciembre de 1999.

## b). Octubre de 2000

Al Iniciar la LVIII Legislatura, en virtud de la nueva conformación de la Cámara de Diputados y las circunstancias políticas por la que ésta atravesaba, se consideró necesario ajustar el número de comisiones permanentes. Tras una serie de intensas negociaciones, el 29 de septiembre se presentó una iniciativa para reformar y adicionar los artículos 39 numeral 2, y 43 numeral 1, de la Ley Orgánica.

En la iniciativa se consideró conveniente organizar de la manera más racional el trabajo de la Cámara de Diputados y darle la relevancia que les correspondía a las diversas materias sobre las que tenía que trabajar. Se propuso separar las competencias de algunas de las comisiones previstas en la Ley Orgánica, así como crear algunas otras no contempladas.

La iniciativa proponía dividir:

- La Comisión de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en dos,
- La Comisión de Comunicaciones y Transportes para crear en forma separada e independiente la Comisión de comunicaciones y la Comisión de Transportes.
- La Comisión de Desarrollo Social y Vivienda y crear individualizadamente la Comisión de Desarrollo Social y la Comisión de Vivienda,.
- La Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, en tres de la forma siguiente: Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos; Comisión de Cultura; y Comisión de Ciencia y Tecnología.
- La Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública, en dos: la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública y la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.
- La Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en dos comisiones ordinarias: Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por una parte, y Comisión de Pesca, por la otra.
- La Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal, en Comisión de Puntos Constitucionales y Comisión de Fortalecimiento del Federalismo.
- La Comisión de Salud y Seguridad Social, misma que se bifurcaría en la Comisión de Salud y la Comisión de Seguridad Social.

Por otra parte, se proponía la creación de:

- La Comisión de Juventud y Deporte, para atender a una parte muy considerable de la población mexicana constituida mayoritariamente por jóvenes a los cuales debía promovérseles mediante alternativas sustentadas en una legislación suficiente y moderna.
- La Comisión de Participación Ciudadana, que debía atender rubros tan importantes como el análisis de la conveniencia de incorporar al sistema político mexicano formas de democracia semidirecta, como el referendun, el plebiscito y la iniciativa popular.
- La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, cuya materia dejaría de pertenecer a la Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública y cuyo objeto sería el de atender la materia de los medios electrónicos de comunicación, tanto en los términos en que se les considerara en las leyes específicas de esas materias, como en lo referente al tratamiento de las comunicaciones en tanto área prioritaria para el desarrollo nacional, según lo determinaba el párrafo cuarto del artículo 28 de la propia Ley Fundamental. Con esta medida, los medios electrónicos se vincularían con las fórmulas más recientes de avances tecnológicos en la materia.
- La Comisión de Recursos Hidráulicos, a fin de que por la vía legislativa se proveyera al Ejecutivo y a los pobladores de las comunidades rurales y urbanas de los mecanismos e instrumentos para el aprovechamiento cuidadoso y racional de los recursos acuíferos del país.

La iniciativa proponía también que para que el articulado de la Ley fuera congruente, toda vez que dichas Comisiones se integraban hasta con 30 legisladores, era necesario incrementar el número a las que podían pertenecer, de tal manera que la Cámara de Diputados estuviera facultada de Legislatura a Legislatura para determinar el número de diputados que integraran dichas Comisiones sin tener una limitación adicional derivada de su propio texto. Por ello, se propuso la reforma al numeral uno del artículo 43, de la Ley Orgánica del Congreso, para que los diputados pudieran pertenecer hasta a tres comisiones ordinarias.

La discusión y aprobación de esta iniciativa estuvo revestida de algunas peculiaridades, ya que al no haberse designado las comisiones, el 29 de setiembre se discutió la iniciativa, dándole trámite de obvia y urgente resolución para dejarla en posibilidad de que el Pleno pudiera resolverla. La iniciativa fue aprobada por 412 votos a favor y enviada al Senado de la República.

El Senado consideró la Minuta de obvia y urgente resolución, dispensó todos los trámites y la aprobó en la sesión del 5 de octubre de 2000, por unanimidad de 108 votos en pro. Finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 2000.

### **c). Diciembre de 2001**

El 27 de septiembre de 2001, los integrantes de la entonces Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, presentaron una iniciativa que proponía que el nombre de la Comisión Legislativa encargada de la vigilancia del órgano técnico de la Cámara de Diputados, fuera congruente con la misma denominación que para dicho órgano hace la Ley de la materia. Se propuso una modificación al artículo 40 numeral 4, a fin de cambiar el nombre de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda por el de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en su dictamen presentado al Pleno para primera lectura el 16 de octubre, consideró procedente que la Comisión ordinaria encargada de las tareas antes mencionadas se denominara: “Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación”. El dictamen fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados por 354 votos y turnado al Senado. La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado presentó el dictamen de la Minuta para su primera lectura el 27 de noviembre de 2001, y el 29 del mismo mes se le dispensó la segunda lectura, por lo que pasó a debate y fue aprobado por unanimidad de 85 votos. Finalmente se publicó el 7 de diciembre de 2001.

### **d). Septiembre de 2003**

Al Igual que en la LVIII Legislatura, al inicio de la LIX se consideró conveniente realizar un nuevo ajuste a la estructura de las comisiones ordinarias. El 4 de septiembre de 2003 fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios una iniciativa que tenía como objetivo:

- Dotar de una nueva atribución administrativa a la Junta de Coordinación Política en lo que respectaba a la revisión de la ejecución del presupuesto.
- Adicionar reglas para resolver los empates en Comisiones, lo cual debía ser parte del Reglamento de Debates; sin embargo, en

virtud de que éste no había sido expedido, se optó por incluir dichas disposiciones en la Ley Orgánica.

- Retomar nuevamente el Comité de Administración, y
- Modificar la estructura de Comisiones, aumentando dos comisiones más Desarrollo Metropolitano y Seguridad Pública, y el cambio de nombre de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial por el de Comisión de Economía.

Como hemos observado, desde 1997 la integración de las comisiones ha sido un proceso controvertido. Posteriormente al inicio de su ejercicio, las dos últimas Legislaturas han modificado la Ley Orgánica con el fin de adaptar la estructura de comisiones a las circunstancias políticas y a las necesidades internas de los grupos. Esto es, adaptar el número de comisiones a las necesidades de la Legislatura, lo cual no constituye un hecho anómalo ni jurídica, ni políticamente, ya que de acuerdo con lo expresado por Karl Loewenstein el Congreso está dotado de autonomía funcional, lo cual se funda en el principio de *self-government* (autogobierno) interno: que consiste en que el Parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas.<sup>62</sup> La asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales.

Como ya se ha mencionado, los cambios en la estructura constitucional son procesos normales que se han venido dando desde que México es una nación independiente, de la siguiente forma:

Reglamento	Número de Comisiones
Cortes de Cádiz	7
1824	11
1934	43
Reforma de 1975	50
Ley Orgánica 1979	23, incluida la Comisión de Vigilancia de la contaduría Mayor de H.
Reforma de 1994	42
Ley Orgánica de septiembre de 1999	27
Reforma de septiembre de 2000	40
Reforma de septiembre de 2003	42

Con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, la LVII Legislatura determinó que las comisiones permanentes fueran 27; posteriormente al arribo de la LVIII Legislatura, se modificó la Ley Orgánica para aumentar 13

<sup>62</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución* Pág. 242.

comisiones ordinarias para quedar en 40. Con la última reforma, se determinó que fueran 42, regresando al número de comisiones que se tenía en 1994.

El que cada legislatura decida adaptar la estructura de comisiones a sus necesidades, es un proceso habitual; sin embargo, la especialización de materias puede hacerse mediante la creación de subcomisiones o grupos de trabajo al interior de las mismas comisiones, en virtud de que un número reducido de comisiones favorece el orden de los trabajos de las cámaras, por lo que se considera que deben existir tantas comisiones como ministerios o secretarías de Estado existan en el Poder Ejecutivo. En el caso de México existen 18 Secretarías de Estado más la Procuraduría General de la República, es decir, el número de comisiones son más del doble que éstas(23). En España existen 22 comisiones, de las cuales 14 son legislativas y corresponden a los Ministerios.

Debe tenerse en cuenta que el inconveniente de un elevado número de comisiones conste en que mientras más comisiones existan los diputados tendrán que pertenecer a un número mayor de ellas, por lo que puede darse el caso de que dos comisiones se reúnan a la misma hora, lo que obligará al legislador a faltar a alguna.

En perspectiva de derecho comparado, debemos considerar que en América sólo la Cámara de Diputados argentina tiene un mayor número de comisiones que la nuestra (45), lo cual contrasta con países como Bolivia (12), Venezuela (16), Costa Rica (13), Perú (24), Chile (18), o los Estados Unidos, que desde hace muchos años cuenta con 19. Por otra parte, se observa que en casi todos los países del Continente Americano con excepción de E.U. varían el número de comisiones permanentes Legislatura tras Legislatura.

En teoría, esto no debería de ocurrir, en virtud de que para ese objeto existen las comisiones especiales; sin embargo, éstas no siempre responden a las necesidades de la operación de las cámaras, o bien, en ocasiones es necesario modificar el número de comisiones de acuerdo con la evolución de la estructura del Poder Ejecutivo Federal. Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Gobernación, a principios de la actual administración se desprendió la seguridad pública para crear otra Secretaría. Esa fue la justificación para crear una comisión especial en esa materia y posteriormente una comisión ordinaria. O el cambio de nombre de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a Secretaria de Economía, que motivo que la comisión de la misma materia cambiara su nombre.

El mismo día de la presentación de la iniciativa considerarda como de obvia y urgente resolución, se le dispensaron todos los trámites, y fue discutida y posteriormente aprobada por 463 votos y enviada al Senado de la

República que la turno a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos.

El 25 de septiembre del mismo año, se dio cuenta con el dictamen suscrito por las Comisiones Unidas del Senado, se le dispensó la segunda lectura y se aprobó con la siguiente votación: 65 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones. Finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

#### **e) Abril de 2004.**

En el año 2004 se realizan varias modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica Ejemplo de esto lo encontramos en el mes de abril,<sup>63</sup> en el que se publican las reformas y adiciones a los artículos 117 y 118.

Con esta reforma se estableció el orden en que las cámaras serían sede de las sesiones de la Comisión Permanente. Se suprimió la ceremonia de clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, y se dispuso que las Cámaras acordaran su respectiva clausura de sesiones ordinarias. Asimismo se incorporó un procedimiento para elegir al Mesa Directiva de la Comisión Permanente.

Con estas modificaciones se eliminó un acto protocolario que desde la expedición de la Ley Orgánica de 1999 se pretendía desaparecer, ya que en la redacción del artículo 5º se eliminó de los supuestos que motivan una sesión conjunta de las cámaras, la clausura de las sesiones ordinarias y extraordinarias, sin embargo se preservó en el artículo 118.

#### **f) Mayo de 2004**

El 10 de mayo de 2004 se publica en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 49 de la Ley mediante la cual se crea el Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Con la creación de este Centro se complementa la estructura de investigación especializada de la Cámara de Diputados sumándose a los centros de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

En el texto de la iniciativa se señalaba que: “es claro que en las actuales condiciones del desarrollo y fortalecimiento del sistema político mexicano, el fortalecimiento y especialización del Poder Legislativo y en particular de la Cámara de Diputados es un imperativo a efecto de asegurar un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión.”<sup>64</sup> Un aspecto que se consideraba

<sup>63</sup> *Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 2004.*

<sup>64</sup> *Iniciativa presentada por el Dip. Víctor Suárez. Gaceta Parlamentaria del jueves 27 de noviembre de 2003.*



relevante era el fortalecimiento del apoyo técnico altamente especializado y profesionalizado para el desarrollo de las funciones de los legisladores y de las comisiones legislativas.

Con la creación de este Centro concretamente se buscó fortalecer y coadyuvar al ejercicio pleno de las facultades constitucionales la Cámara en una materia que se consideraba fundamental para la soberanía nacional.

### **g) Diciembre de 2004**

El 30 de diciembre de 2004 se publica una reforma al artículo 3° de la Ley,<sup>65</sup> a fin de facultar a las Cámaras del Congreso para expedir su reglamento sin la intervención de la otra.

La iniciativa en la parte de exposición de motivos rescata el argumento de la autonomía de la cámaras para darse su propio reglamento, al señalar que: la práctica parlamentaria ha demostrado que cada órgano legislativo requiere libertad para establecer las formas particulares de elaborar sus acuerdos internos, de organizarse y promover el trabajo de sus comisiones, así como para desahogar las discusiones, votaciones e incidencias del procedimiento y el debate legislativos.”<sup>66</sup>

No obstante esta reforma y la conveniencia de que cada cámara pueda formar su propio reglamento, existen argumento que señala que no basta con una reforma a la legislación secundaria para hacer posible esto, en virtud de que la Constitución Federal menciona en su artículos 71 y 72 el reglamento de debates, el cual corresponde emitir a el Congreso en su conjunto. Si la Constitución facultara a las cámaras para reglamentarse separadamente esto tendría que ser en forma expresa.

### **h) Reforma pendiente**

El 2 de agosto de 2004<sup>67</sup> se publica una reforma al artículo 65 de la Constitución General para ampliar un mes y medio el segundo periodo ordinario de sesiones. Con la modificación aprobada y publicada, el segundo periodo se iniciaría el 1° de febrero. En el presente año por primera vez se aplicó la nueva disposición, no obstante el texto de los artículo 4 y 6 de la Ley Orgánica en el que se prevé como fecha de inició el 15 de marzo no ha

<sup>65</sup> *Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2004.*

<sup>66</sup> *Iniciativa de reforma el artículo 3°, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso, presentada por la Dip. Marcela Guerra, en nombre del Dip. Sami David David, en la sesión de la comisión permanente del miércoles 18 de agosto de 2004. Gaceta Parlamentaria del viernes 20 de agosto de 2004.*

<sup>67</sup> *Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2004.*

<sup>68</sup> *Gaceta Parlamentaria del martes 7 de diciembre de 2004.*

sido modificado.

Por otra parte el artículo segundo transitorio ordena que con la entrada en vigor del decreto se debe impulsar las reformas y adiciones a la Ley Orgánica, por lo que se presentó una iniciativa en este sentido, suscrita por diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios<sup>68</sup>, misma que fue aprobada por al Cámara de Diputados el martes 14 de diciembre de 2004, sin embargo esta no ha sido aprobada en el Senado de la República.

### **3. Evolución de los de los órganos del Congreso en el marco de la Ley Orgánica.**

Con la creación de la Ley Orgánica del Congreso en 1979, se inició en forma un proceso de fortalecimiento del Legislativo, mediante el que se crearon y suprimieron algunos órganos parlamentarios y se perfeccionaron otros que estaban previstos desde las Cortes de Cádiz.

Derivado del desarrollo de la primera parte de este Capítulo, es posible afirmar que en los últimos 25 años el Congreso Mexicano ha tenido más avances que en los cien años anteriores. Es por esta razón que consideramos importante analizar más profundamente en esta parte las características y evolución de los órganos que integran el Congreso Mexicano, a fin de conocer su naturaleza y funciones, además de analizar su evolución.

#### **A. El Presidente de la Cámara**

Señala Fernando Santaolalla que debido a lo numeroso y complejo de un cuerpo colegiado, como lo es una cámara Legislativa, se requiere de una autoridad que lo dirija, que resuelva las discrepancias que puedan surgir en su seno y que impulse el desarrollo de sus funciones. Esta autoridad es el Presidente de la Mesa Directiva,<sup>69</sup> quien de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica, ostenta dichas facultades. El Presidente es un órgano unipersonal que es considerado “la máxima autoridad, sólo por debajo de la Cámara misma, dentro del recinto parlamentario”, en virtud de que sólo una presidencia unipersonal es apta para dirigir algo tan fluido como los debates parlamentarios, resolviendo sin grave dilación los incidentes que puedan producirse.”<sup>70</sup> En el caso de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Mexicano, podemos agregar que estos ostentan la representación de su cámara ante los demás órganos del Estado y la otra cámara, además de ser el representante jurídico de la misma.

Hasta antes de la Ley de 1999, el Presidente había sido el único

<sup>69</sup> Ley Orgánica, artículos 22 y 23 con respecto a la Cámara de Diputados y 66 incisos a, c, d, e, f, g, k, y 67 con respecto al Senado de la República.

<sup>70</sup> Santaolalla, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**. Espasa Calpe. España. 1990. Págs. 161-163.

órgano rector previsto por el marco normativo del Congreso, ya que si bien preveía a los vicepresidentes, estos sólo tenían la encomienda de suplir al Presidente, y los secretarios solamente cumplían funciones complementarias a la dirección de la Cámara.

Con la primera Ley Orgánica del Congreso General se creó una regulación específica para cada uno de los presidentes de las cámaras y se les denomina “Presidente de la Mesa Directiva”.<sup>71</sup> Esta regulación recogió puntualmente algunas de las atribuciones que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso daba al Presidente y las confirió a los presidentes de las mesas, adicionando las siguientes atribuciones:

- Solicitar el auxilio de la fuerza pública;
- Firmar con los Secretarios y, en su caso, el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expidiera la Cámara o el Congreso;
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara;
- La representación protocolaria de la Cámara ante la colegisladora y las ceremonias a las que concurrieran los otros Poderes de la Federación;
- Las que se derivaran de las disposiciones o acuerdos de la Cámara.

Tanto el artículo 34 como el 83 de la Ley Orgánica, disponían las mismas atribuciones para ambos presidentes, salvo la de presidir las sesiones de Congreso General, conferida exclusivamente al Presidente de la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica de 1999 fortaleció al Presidente de la Mesa Directiva, dotándolo de atribuciones políticas importantes y ampliando su período de ejercicio. Las atribuciones de los presidentes de la Mesa Directiva, previstas en los artículos 12, 22, 23, 66 y 67, pueden agruparse de la siguiente forma:

#### Atribuciones en Materia de Dirección del Proceso Legislativo<sup>72</sup>

- Garantizar el fuero constitucional de los diputados y senadores, velando por la inviolabilidad de los recintos;
- Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno y aplazar la celebración de las mismas;
- Conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;
- Disponer lo necesario para que los legisladores se conduzcan

conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;

- Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara;
- Firmar, junto con uno de los secretarios y con el Presidente y uno de los secretarios de la colegisladora, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de su Cámara;
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos en que resulte necesario;
- Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Congreso General y ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.
- Presidir las sesiones de:
  - o El Congreso General (exclusiva del Presidente de la Cámara de Diputados);
  - o La Cámara;
  - o La Comisión Permanente (en este caso se alternan la presidencia);
  - o Las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Convocar a las reuniones de:
  - o La Mesa Directiva de la Cámara;
  - o La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (además de cumplir las resoluciones que le correspondan en estos órganos).
- En la Cámara de Senadores, el Presidente, además de las anteriores, debe:
  - o Asegurarse de que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.

#### Atribuciones Disciplinarias

<sup>71</sup> *Diario Oficial de la Federación* 25 de mayo de 1979.

<sup>72</sup> Además de las facultades implícitas que prevé el inciso p) del artículo 22 de la Ley Orgánica.

<sup>73</sup> La anterior Ley Orgánica denominaba a los diputados "faltistas" a los diputados que no asistían; sin embargo, se optó por suprimir esta denominación y sólo se conserva en el título correspondiente al Senado.

- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;
- Requerir a los diputados y senadores que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan.<sup>73</sup>

#### Atribuciones Administrativas

- En la Cámara de Diputados:
  - Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;
  - Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva;
  - Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
  - Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen.
- En la Cámara de Senadores:
  - Dirigir las tareas de las Secretarías Generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, lo cual puede delegar en un vicepresidente.
  - Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.
  - Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara.

#### Atribuciones Protocolarias

- Conducir las relaciones institucionales con la colegisladora y los otros poderes.
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.
- En la Cámara de Diputados:

- o Disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y tomar las medidas necesarias para que se difunda en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.
- En la Cámara de Senadores:
  - o Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.

Como se observa, las atribuciones del Presidente fueron modificadas considerablemente en 1999. Esto obedeció fundamentalmente a dos factores:

1) La Mesa Directiva adquirió progresivamente mayor relevancia como órgano de gobierno colegiado, al que el Presidente sólo concurría para:

- Dirigirla.
- Coordinarla.
- Y, en caso de empate en las votaciones, resolver mediante su voto de calidad.

2) La conformación plural de las últimas tres legislaturas generó la necesidad de que un órgano colegiado ejerciera la dirección política de la Cámara. Lo anterior ocasionó que la Ley Orgánica vigente asignara a la Mesa Directiva atribuciones que en el anterior texto eran ejercidas directamente por el Presidente, como son cumplimentar el orden del día, que si bien es una atribución que este último ejerce, originariamente es una facultad que el artículo 20, inciso c) de la Ley Orgánica vigente otorga a la Mesa.

Por último, cabe resaltar que se han asignado al Presidente algunas atribuciones de índole administrativa, con el fin de que este órgano tenga el control de los servicios técnico-administrativos indispensables para el trabajo de la Cámara.

## **B. La Mesa Directiva**

La Mesa Directiva es el órgano colegiado responsable del adecuado

desarrollo de las sesiones del Pleno, cuya actuación se rige por los principios de imparcialidad, objetividad y equidad. Esto obliga a sus integrantes a hacer prevalecer el interés de la Cámara por encima de intereses particulares o de grupo.

La actual Ley Orgánica del Congreso no limita las funciones de las mesas directivas de ambas cámaras a la conducción de las sesiones y las actividades protocolarias, pues en el caso del Senado le atribuye facultades administrativas como asignar recursos materiales, humanos y financieros a los grupos parlamentarios, y proponer al Pleno ordenamientos que regulen la organización de sus órganos administrativos.<sup>74</sup> Asimismo, en el caso de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva está facultada para interpretar la Ley Orgánica y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones y para la adecuada conducción de las sesiones del Pleno. Además, es la instancia encargada de elaborar el anteproyecto de estatuto en la parte relativa al servicio de carrera parlamentaria.<sup>75</sup>

Anteriormente, en los diversos Reglamentos que rigieron al Congreso, la Mesa Directiva no estaba regulada; sin embargo, su existencia está implícita en la regulación de los presidentes, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios. En Ley Orgánica del Congreso de 1979, la Mesa Directiva fue incorporada por primera vez en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, las cuales se ejercía bajo la autoridad de su Presidente.<sup>76</sup>

En los antecedentes reglamentarios del Congreso, la Mesa Directiva no desempeñó un papel relevante, fundamentalmente por dos razones:

- Primero. Los nombramientos de los funcionarios que la integraban, de acuerdo con los distintos Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, tenían vigencia de un mes, tiempo insuficiente para que el Presidente y el resto de la Mesa adquirieran la fuerza política necesaria para constituirse como órgano rector de la Cámara.
- Segundo. La Gran Comisión le restó fuerza política y atribuciones, al grado de desplazarla de la dirección en ambas Cámaras.

Este último punto merece un análisis más profundo, ya que el hecho de que una Comisión ordinaria, como fue la Gran Comisión, desplazara al máximo órgano de gobierno, resulta por demás interesante e incluso puede constituir una materia para un estudio político acerca de la configuración del poder y del gobierno en el Congreso.

La Gran Comisión fue creada en el Reglamento de 1824 como una

<sup>74</sup> Artículo 66 incisos h), i).

<sup>75</sup> Artículo 20 inciso h) de la Ley Orgánica.

<sup>76</sup> Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979.

<sup>77</sup> Artículo 58 del Reglamento de 1824.

comisión ordinaria, cuya función original era exclusivamente nombrar a las comisiones permanentes.

“...Esta Comisión [Gran Comisión] será permanente, y a ella [...] pertenecerá el derecho de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, las comisiones permanentes especiales.”<sup>77</sup>

Como puede observarse en el texto del Reglamento de 1824, ésta no surge como órgano de gobierno de la organización interna de la Cámara. Tal *status* lo adquirió a través del tiempo, hasta convertirse en el máximo órgano en ambas cámaras, debido a que la permanencia de los miembros que la conformaban era mayor que la del Presidente y los demás integrantes de la Mesa Directiva, además de que ejercía una función muy importante para el trabajo legislativo que le permitió tomar, desde su aparición, el control de las Cámaras.<sup>78</sup>

De acuerdo con Alonso Lujambio, “...el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado con la representación paritaria de los estados, para acompañar a la Cámara Popular –Cámara de Diputados—, también crea una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados (la Gran Comisión) para evitar la concentración de poder en una Mesa Directiva electa por los estados de mayor población y por lo tanto de mayor representación”.<sup>79</sup>

La Ley Orgánica promulgada en 1979 atribuyó a la Gran Comisión las facultades de órgano rector en ambas cámaras, lo que vino a regular una práctica que ya existía. Además, se redujeron las facultades de la Mesa Directiva, ya que, con las modificaciones sólo se limitaría a conducir los debates y a dar curso a los asuntos del Pleno.

Fue hasta la LV Legislatura cuando la Gran Comisión dejó de ser el máximo órgano de gobierno, debido a que las presiones de la oposición obligaron a tomar la decisión de restarle facultades, con lo cual comenzó a perder el control absoluto de la Cámara de Diputados.<sup>80</sup> Finalmente, en 1999, con las reformas a la Ley Orgánica se dispuso la supresión de la Gran Comisión, y la Mesa Directiva asumió la función de órgano de gobierno en ambas cámaras, hecho sin precedente en nuestra historia parlamentaria, ya que ésta jamás había ejercido sus atribuciones en forma colegiada.

Analizados los antecedentes de este órgano, resulta necesario definir

<sup>78</sup> Artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824 en *Historia Sumaria del Poder Legislativo*. Pág. 580.

<sup>79</sup> Lujambio, Alonso. *El Gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada*. Instituto de Investigaciones Legislativas. LIII Legislatura del Estado de México. Pág. 11.

<sup>80</sup> Dinorah de Lima Jiménez. Organización, *Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados, en El Congreso Mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México. 1994. Pág. 96.

<sup>81</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág.167.



su naturaleza. Fernando Santaolalla considera a la Mesa Directiva como el segundo órgano de gobierno de cada Cámara y advierte que "...como órganos de gobierno y dirección, las mesas tienen un carácter predominantemente institucional, en el sentido de que su comportamiento no debe estar presidido por criterios de partido, sino por consideraciones objetivas y, en la medida de lo posible, imparciales."<sup>81</sup> La Mesa Directiva es el órgano de conducción del proceso parlamentario y no una instancia donde los grupos parlamentarios puedan expresar sus posiciones particulares; para esos fines, como más adelante veremos, existen otros órganos. Por esta razón, la Ley Orgánica vigente señala en sus artículos 20 y 66 que: "La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad".

Es por esta razón que se ha considerado que en la Mesa Directiva no es necesario que estén representados todos los grupos parlamentarios, ya que los legisladores que la conforman no cumplen funciones de representación de su fracción y no deben atender a intereses de grupo.

En la conformación actual de las Mesas Directivas, se advierte que los cuatro prosecretarios previstos en la Ley Orgánica de 1979 fueron suprimidos, y que parte de sus atribuciones se transfirieron a los Secretarios Generales y de Servicios Parlamentarios, figuras novedosas en la estructura de las cámaras creadas para "...otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara".<sup>82</sup> Debe decirse que la propuesta para generar tan importante modificación en la estructura de la Cámara, no fue la primera en su tipo: ya los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes habían presentado una propuesta en 1876,<sup>83</sup> para profesionalizar la secretaría de la Cámara de Diputados mediante la figura de dos secretarios que no serían diputados sino empleados de la Cámara. Dichos legisladores argumentaban en su iniciativa que los diputados no debían desempeñar funciones de empleados, además de que esta medida garantizaba la imparcialidad de tan importante funcionario, ya que su permanencia en el puesto dependería del fiel cumplimiento de sus deberes. Dicha propuesta no prosperó y, en cambio, durante 1897 se creó la figura de los prosecretarios<sup>84</sup> para coadyuvar en el cumplimiento de las tareas parlamentarias con los secretarios de la Mesa.

Con la reforma de 1999, la Mesa Directiva adquirió un papel preponderante en la dirección de la Cámara de Diputados, lo cual dependió en gran medida de la mayor permanencia en el cargo de sus miembros y, por

<sup>82</sup> *Dictamen de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1999.*

<sup>83</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1876. Págs. 477 a 506.*

<sup>84</sup> *Artículo 25 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del 20 de diciembre de 1857. Consultado en el disco compacto, "Los Reglamentos de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. 2003.*

supuesto, de las importantes atribuciones que se le adicionaron. Por otro lado, al convertirse en un órgano plural se garantizó en parte la imparcialidad en su actuación; sin embargo, no se previó que ésta se integrara con legisladores de todos los grupos parlamentarios, pues como ya se ha mencionado no es un órgano que deba regirse por intereses de grupo.

Con respecto a las reglas para la integración de la Mesa Directiva, Ignacio Torres Muro propone tres alternativas, mismas que dependen de la naturaleza de la Mesa, es decir:

- Si ésta es un mero órgano de aplicación y administración del Reglamento. En este caso, todos los grupos parlamentarios pueden tener la misma representación independientemente de su tamaño, incluso a la hora de tomar acuerdos.
- Si, por el contrario, se encarga de tomar cualquier tipo de decisión política, no es posible que los grupos parlamentarios tengan la misma representación, ya que esto implicaría que las minorías podrían detener las iniciativas de los grupos mayoritarios. Para ello plantea dos alternativas que consisten en:
  - o Que todos los grupos estén representados proporcionalmente a su importancia en la Cámara, o
  - o Que se integre con un miembro de cada grupo parlamentario con voto ponderado (dependería de tantos votos como parlamentarios tenga su grupo). Es decir, si la Mesa fuera un órgano político, los grupos deberían estar representados en proporción a su importancia numérica.<sup>85</sup>

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados italiana, “la oficina de la Presidencia” —equivalente a la Mesa Directiva—, puede ampliarse sin límites, aun para los grupos parlamentarios mínimos, siempre y cuando el grupo se constituya por un número no inferior de veinte diputados, lo cual, de acuerdo con Silvano Tossi, es de cualquier manera excesivo. En el caso italiano, la oficina de la Presidencia no es un órgano de decisión política, en virtud de que las funciones de gobierno colegiado de la Cámara para el desarrollo programático de sus funciones legislativas y políticas, son ejercidas por la Conferencia de Presidentes (que es el equivalente a la Junta de Coordinación Política).<sup>86</sup>

Las Mesas Directivas previstas en nuestra Ley Orgánica, ejercen facultades de control político y de dirección de los trabajos legislativos, previo a acuerdos tomados en el seno de la Junta de Coordinación Política —con excepción de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que sólo ejerce

<sup>85</sup> Torres Muro. *Op. Cit.* Pág. 173-174.

<sup>86</sup> Tossi, Silvano, *Derecho Parlamentario*. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. LVI Legislatura. Pág. 105 y 106.

facultades de dirección—, por lo que se optó por una conformación plural, pero restringida, de acuerdo con lo expuesto por el Maestro Torres Muro. La Ley Orgánica establece que las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados serán electas por mayoría absoluta de votos la primera, y por el voto de las dos terceras partes, la segunda. Sin establecer previamente el número de integrantes de cada partido que habrán de integrarla, con estas reglas de votación se garantiza que los grupos mayoritarios tengan la representación en proporción al número de integrantes de sus grupos.

La justificación política para construir normas que regulen la composición política de la Mesa Directiva la encontramos en el dictamen de la Ley Orgánica de junio de 1999, que señala: "...se optó por la mayoría absoluta para la elección de la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados, con el fin de garantizar que al menos dos Grupos Parlamentarios concurrieran en la conformación de los entendimientos necesarios, además de que, de esta forma, se garantiza que un grupo parlamentario que cuente con el 34% de los integrantes del Pleno, pueda evitar la elección de los miembros de la Mesa Directiva que a su juicio no tuvieran una actitud incluyente en la construcción de los entendimientos necesarios."<sup>87</sup>

Con respecto a sus atribuciones en la Ley de 1999 se estableció que los integrantes de la Mesa Directiva deberán:

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones.
- Cuidar que los documentos que son objeto del conocimiento del Pleno cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.
- Formular y cumplir el orden del día de las sesiones.
- Designar las comisiones de cortesía.
- La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, además de las atribuciones señaladas:
  - o Realiza la interpretación de los ordenamientos rectores de la actividad parlamentaria para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de las sesiones.
  - o Determina, durante las sesiones, las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
  - o Determina las sanciones en relación con las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

<sup>87</sup> Dictamen con proyecto de decreto que reforma el Título II de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVII Legislatura. *Gaceta Parlamentaria* del 20 de junio de 1999.

- o Elabora el anteproyecto de la parte relativa al estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección de y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere en la redacción de dicho instrumento normativo.
- En su caso, la Mesa Directiva del Senado debe:
  - o Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.
  - o Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera.
  - o Organizar y supervisar las funciones a cargo de sus órganos administrativos y crear las unidades administrativas que se requieran.

Con la reforma de 1999, la Mesa Directiva se erigió como el máximo órgano de gobierno en ambas cámaras, lo cual constituyó una de las más importantes aportaciones de la reforma. Esto fue posible mediante nuevas reglas para garantizar: 1) la pluralidad en su integración, con la que se busca que ésta opere con imparcialidad, en la conducción de la actividad más importante de las cámaras que es el proceso legislativo y 2) la estabilidad de sus integrantes, que permita que este órgano se fortalezca políticamente y dé continuidad a sus trabajos.

### C. La Junta de Coordinación Política

Este órgano encuentra sus antecedentes en los contactos informales que el Presidente de la Cámara comenzó a mantener a mediados del siglo XIX con “los notables de las Cámaras”, que ocasionalmente tenían un puesto en la misma Mesa, pero que por regla general mantenían su *status* de jefe de partido, a la vez que participaban en las tareas de dirección del Parlamento.<sup>88</sup> Su integración a los parlamentos aconteció en el siglo XX, por lo que se consideran órganos contemporáneos. Fernando Santaolalla comenta que éstos son órganos desconocidos formalmente en las Asambleas decimonónicas, pues surgen y se consolidan en el parlamentarismo más reciente. Con respecto a la Junta de Portavoces del Congreso Español —que es el equivalente a la Junta de Coordinación Política—, Santaolalla expresa que se trata de un órgano de

<sup>88</sup> *Ibídem.* Pág. 231.

<sup>89</sup> Santaolalla, Fernando. *Op Cit.* Pág. 172.

<sup>90</sup> Acuerdo Parlamentario del 4 de septiembre de 1997.

participación de los Grupos Parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones de las Cámaras.<sup>89</sup>

En 1997, debido a que ningún Grupo Parlamentario obtuvo la mayoría absoluta, no fue posible integrar la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, por lo que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tomó el control total de la Cámara,<sup>90</sup> el cual mantuvo hasta ser sustituida, en 1999, por la Junta de Coordinación Política.

Se puede afirmar que la Junta es uno de los avances más novedosos que se incorporaron en la Ley Orgánica de 1999, pues se trata de un órgano eminentemente político, mediante el cual los grupos parlamentarios, participan en la conformación de las decisiones de gobierno de las cámaras,<sup>91</sup> pues en ella recae la atribución de impulsar los entendimientos y las convergencias políticas con las instancias y órganos que resulte necesario, a fin de alcanzar los acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones de su competencia. A diferencia de la CRICP, cuya presidencia debía rotar cada seis meses, con el fin de que la mayor parte de los grupos parlamentarios pudieran presidirla, el nuevo órgano tiene mayor estabilidad en su dirección, ya que existe la posibilidad de que el presidente dure en su encargo toda la Legislatura, o bien que la presidencia rote por períodos anuales.

Con respecto a su naturaleza, Fernando Santaolalla señala que la Junta de Portavoces —símil de la Junta de Coordinación Política— es un órgano de participación de los Grupos Parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras, y agrega que mientras la Mesa Directiva es un órgano primordialmente neutro, la Junta es marcadamente política. En efecto, mientras que en la Mesa Directiva no es necesaria la presencia de todos los Grupos, en la Junta de Portavoces,<sup>92</sup> esta misma presencia resulta esencial.

Sobre el particular, Ignacio Torres Muro comenta que para algunos autores las Juntas son “...otro ejemplo de la translación desde el Parlamento a los órganos dirigentes de los partidos del centro de decisión política.”<sup>93</sup> Las Juntas son una consecuencia de la superación del anterior sistema de individualidades políticas y su sustitución por otro en el que los Grupos son sujetos protagonistas del funcionamiento de las asambleas legislativas.<sup>94</sup>

Algunos autores consideran que es dudoso el carácter de “órgano”

<sup>89</sup> En el dictamen de reforma de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1999, se consideró el modelo de órgano de dirección representado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que había sido rebasado por la realidad política y la pluralidad en la conformación del órgano legislativo. Se propuso que fuera sustituido por un órgano capaz de hacer frente a la nueva realidad política.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Torres Muro. *Op. Cit.* Pág. 225.

<sup>92</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 172.

<sup>93</sup> Torres Muro, Ignacio. *Op. Cit.* 227.

<sup>94</sup> Los artículos 35 y 83 de la Ley Orgánica del Congreso General prevén que la Junta de Coordinación Política sesione en la Cámara de Diputados cuando menos una vez por semana en período de sesiones, y en el Senado una vez al mes durante los recesos

de las Juntas; sin embargo, para Ignacio Torres Muro sí lo son, puesto que “...no se trata de reuniones ocasionales de personas, sino de una realidad que funciona como tal dentro de las cámaras al margen de que sus miembros ostenten otras responsabilidades...”, pues, además de que se manifiestan las opiniones de los diversos grupos parlamentarios, también se construye una voluntad propia de la Junta.<sup>95</sup> En el caso de las Juntas de Coordinación Política de las dos cámaras, previstas en la Ley Orgánica vigente, ambas cuentan con estas características, pues está previsto que deben sesionar con determinada periodicidad.<sup>96</sup> Por otra parte, sus decisiones son colegiadas y en ellas concurren las voluntades de todos los coordinadores mediante el sistema de voto ponderado, además de que estas decisiones vinculan a las cámaras y, por supuesto, influyen en la conformación de otros acuerdos.

Finalmente, concluimos que la Junta de Coordinación Política es un órgano eminentemente político integrado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, los cuales fungen como intermediarios entre los órganos de gobierno y los intereses del partido y grupo que representan. Adicionalmente, cabe subrayar que tiene atribuidas una gran diversidad de facultades, de entre las que destaca la de proponer a los integrantes de las comisiones y sus mesas directivas, que le fue otorgada con la actual Ley Orgánica del Congreso, y que originalmente recaía en la Gran Comisión y posteriormente en la CRICP.

#### **D. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

La Conferencia no tiene precedentes en nuestra legislación y fue una de las innovaciones que incorporó la Ley Orgánica vigente. No se trata solamente de un órgano de representación de los grupos parlamentarios, sino que sus decisiones están imbuidas de un reforzamiento institucional, ya que es presidida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara. La Conferencia es el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados y es un espacio para la concertación legislativa, composición del orden del día y orientación política de la agenda entre los grupos parlamentarios.

El Parlamento francés cuenta con una figura similar: la Conferencia de Presidentes,<sup>97</sup> la cual se compone por los Presidentes de Grupo—Coordinadores Parlamentarios en nuestro sistema— además de los vicepresidentes de la Asamblea, los Presidentes de las comisiones permanentes, el Ponente

<sup>97</sup>Prevista en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

<sup>98</sup>Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de junio de 1999.

General de la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; y el Presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea. Sus funciones principales son: 1) Examinar el orden de los trabajos del Pleno para la semana en curso y las dos siguientes, notificando las solicitudes de inclusión prioritaria en el orden del día del Pleno presentadas por el gobierno, y 2) Puede formular cualesquiera propuestas referentes a la aprobación del orden del día a título de complemento a las discusiones señaladas como prioritarias por el gobierno.

La estructura funcional prevista en nuestra Ley Orgánica es un órgano colegiado de dirección, previsto únicamente para la Cámara de Diputados. Se integra, como ya se ha mencionado, por el Presidente de la Cámara de Diputados además de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Orgánica.

La creación de la Conferencia obedeció a la necesidad de contar con mecanismos que promovieran la eficacia en el desahogo de las obligaciones camarales en los períodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión.<sup>98</sup>

La Conferencia cumple con las siguientes funciones:

- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- Establecer:
  - o El programa legislativo de los periodos de sesiones.
  - o El calendario para su desahogo.
  - o La integración básica del orden del día de cada sesión.
  - o Las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.
- Proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.<sup>99</sup> Producto de los intercambios entre legisladores de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVII Legislatura, en el dictamen de la Ley Orgánica se consideró que la Conferencia fuera la instancia encargada de proponer a los dos más importantes funcionarios de la Cámara de Diputados,

<sup>99</sup> Artículo 38, inciso d) de la Ley Orgánica.

<sup>100</sup> *Ibidem*

facultad que se sustentó en el hecho de que estos, por la naturaleza de sus atribuciones, se encuentran vinculados con la organización integral de la Cámara, por lo que resulta conveniente que el órgano donde confluyen tanto el Presidente de la Mesa Directiva como los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, sea el encargado de la función de proponerlos.<sup>100</sup>

La Conferencia se ha convertido en el máximo órgano en materia de trabajo legislativo únicamente por debajo del Pleno, su actuación ha contribuido a eficientar el desarrollo de los trabajos Legislativos, llevar a la aprobación del Pleno, proyectos de acuerdos que se elaboraron en su seno, con lo que se libera al máximo órgano de la Cámara de la discusión de asuntos sumamente complejos que al interior de un grupo más pequeño pueden resolverse en menor tiempo.

Ha sido cuestionada en algunos proyectos para reformar la Ley Orgánica, que plantean su desaparición, como el del Dip. Ricardo García Cervantes quien señala que la existencia de la Conferencia es una deficiencia normativa que se ha presentado en la Cámara de Diputados, y agrega: “que permite a los coordinadores parlamentarios bloquear por tiempo indefinido, debido a la ausencia de acuerdos entre ellos, decisiones cruciales tanto para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades legislativas, como para los asuntos que conciernen a la organización administrativa interna de la Cámara.”<sup>101</sup> La duplicidad de mandos que se genera con la existencia de la Conferencia con respecto a la Junta de Coordinación Política es la mayor crítica que se le ha hecho, es la razón por la que algunos legisladores opinan que el modelo establecido en el Senado es más eficiente.

## E. Las comisiones

En España, las comisiones parlamentarias son anteriores a la Constitución de 1812, puesto que se encontraban previstas desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810,<sup>102</sup> y posteriormente en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz, que fue el modelo que siguieron los reglamentos que rigieron a los distintos Congresos mexicanos.

Actualmente, los parlamentos numerosos son la regla general

<sup>101</sup> *Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada, por el Diputado Ricardo García Cervantes. Gaceta Parlamentaria número 824, miércoles 29 de agosto de 2001.*

<sup>102</sup> Villacorta Mancebo, Luis. *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes.* Secretaría de Publicaciones. Universidad de Valladolid. España, 1989. Pág. 134.

<sup>103</sup> Bentham, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias.* Pág. 251.



en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las cámaras, inconveniente del que Bentham da cuenta en su célebre libro *Tácticas Parlamentarias*. En él afirma que "...cuanto más numerosa es una asamblea tanto menos idónea es para ciertas tareas."<sup>103</sup> La mayor o menor dimensión de la asamblea, sin embargo, no es lo único que dificulta su trabajo, ya que factores como la especialización cada vez mayor de las materias de su competencia y la complejidad de las tareas que realiza, son los que la hacen más complicada.

Como consecuencia de lo anterior, y debido a fenómenos como el de la integración de los legisladores en grupos, las cámaras se han convertido en entes complejos, integrados por órganos especializados con distintas competencias —como los órganos de gobierno y por supuesto las comisiones—, superando así la concepción decimonónica del Parlamento, en el que el Pleno era el centro de toda la vida de las cámaras y en el que la función instructora era desempeñada por las secciones o agrupaciones de parlamentarios hechas al azar,<sup>104</sup> lo que se traducía en inconvenientes funcionales y operativos. Con la asamblea única, el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; por ello, el principio de división del trabajo tuvo necesariamente que establecerse, a efecto de que la institución fuese más dinámica y funcional.<sup>105</sup> Al respecto, Lluís Aguiló comenta que el Pleno no puede hacer todas las funciones que hoy tienen encomendadas constitucional y legalmente los parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las comisiones es, precisamente, prepararle el trabajo y descargarlo de las labores de menor importancia.<sup>106</sup> Como se observa en las anteriores opiniones, las comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara; es decir, que si el dictamen, es deficiente difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto sobre el que verse, por lo que éste seguramente será regresado a la comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos de la Cámara.

Con respecto a su naturaleza, de acuerdo con Benito Nacif, las comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas, y constituyen el principal recurso organizacional con el que

<sup>104</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 174.

<sup>105</sup> Mora Donato, Cecilia. *Las Comisiones Parlamentaria de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados Comité de Biblioteca e Informática. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1998. Pág. 49.*

<sup>106</sup> Aguiló I Lúcia, Lluís. *Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Tirant lo Blach, Valencia. 2000. Pág. 62.*

<sup>107</sup> Nacif Hernández, Benito. *El sistema de comisiones permanentes en La Cámara de Diputados de México.* Págs. 33 y 35.

<sup>108</sup> Wilson, Woodrow. *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2002. Pág. 48.

cuentan las asambleas legislativas. Éstas realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el Pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración. Con respecto a su naturaleza, señala que las comisiones son órganos legislativos regulados por un grupo de instituciones formales e informales que afectan de manera regular su funcionamiento.<sup>107</sup> En cuanto al caso de los Estados Unidos de Norte América, Woodrow Wilson señala que prácticamente el Congreso o, en todo caso, la Cámara de Representantes, delega en los comités permanentes —comisiones permanentes en nuestro sistema— no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas.<sup>108</sup> James Q. Wilson señala que la característica organizativa más importante del Congreso es el conjunto de comités legislativos de la Cámara de Representantes y del Senado, ya que allí es donde realmente se hace el trabajo del Congreso, y que es en la presidencia de estos comités y sus subcomités donde se concentra la mayor parte del poder del mismo.<sup>109</sup> Luis Villacorta considera que las comisiones, son una formación necesaria de las asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica —que consiste en una autoorganización de la deliberación— y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Con todo, las comisiones son elementos naturales o espontáneos de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y se muestran absolutamente imprescindibles en cualquier asamblea numerosa poco adecuada para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.<sup>110</sup>

Tomando en cuenta las anteriores opiniones, podemos establecer que las comisiones son órganos legislativos regulados en la legislación que rige a las cámaras, las cuales cumplen con funciones que por razones de especialidad y división del trabajo les delega la Asamblea, es decir para que los actos que emitan tengan efecto al exterior de estas, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

La anterior afirmación se apoya en el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica que rige al Congreso mexicano,<sup>111</sup> y que norma lo relativo a la Cámara de Diputados, el cual señala que el objeto de las comisiones es el de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones para contribuir a que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes. En este mismo documento se precisa que, según el caso de que se trate, a las comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.

<sup>109</sup> Wilson Q. James. *El Gobierno de los Estados Unidos*. Editorial Limusa. 1999. Pág. 256.

<sup>110</sup> Villacorta Mancebo, Luis. *Op. Cit.* Págs. 181-183.

<sup>111</sup> *Gaceta Parlamentaria* del 20 de junio de 1999.

- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, sólo que para efectos de división de trabajo en grupos especializados se delegan en las comisiones.

Con respecto a las deliberaciones que se llevan a cabo en comisiones, Woodrow Wilson opina que el pequeño debate público que se suscita en virtud de los reglamentos escritos y apremiantes de la Cámara, es un debate de fórmula más que una discusión efectiva, pues la discusión interna en los comités es la que da forma a la legislación. Establece además que la discusión más completa y más juiciosa de sus detalles, producida en el seno de los comités, no puede reemplazar ni tener toda la utilidad que la enmienda y la discusión por el Congreso en sesión pública.<sup>112</sup> Con respecto a esto último, el Manual del Derecho Parlamentario de Jefferson señala que los actos de las comisiones no pueden publicarse, ya que no tienen fuerza hasta que los ratifique la Cámara, además de que no pueden recibir peticiones sino por conducto de la Cámara.<sup>113</sup> Con estas últimas opiniones, se reafirma que las comisiones son órganos subordinados al Pleno, ya que aunque su trabajo es determinante, éstas sólo ejercen facultades delegadas. Por otra parte, también se observa que las discusiones que se desarrollan al interior de éstas son de vital importancia, pues en ellas es donde realmente se discuten técnicamente y a detalle los proyectos de la Cámara -además de que es el lugar donde se toman los acuerdos más importantes-, reservando para el Pleno los matices políticos y la resolución de los grandes desacuerdos.

Finalmente, cabe agregar que existe polémica con respecto a la publicidad de las reuniones de las comisiones, la cual consiste en que por la naturaleza e intensidad de los debates al interior de éstas, no deben ser públicas, ya que con esto se facilita su desarrollo, además de que por su naturaleza de órgano subordinado sus decisiones no son definitivas. Los anteriores argumentos son válidos; sin embargo, actualmente esto no está regulado en la Cámara de Diputados por lo que se aplican a las comisiones las reglas del Pleno,

<sup>112</sup> Woodrow Willson. *Op Cit.* Pág. 48.

<sup>113</sup> Jefferson, Tomas. *Manual del Derecho Parlamentario*. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. 2002. Pág. 50.

razón por la cual las reuniones son públicas y excepcionalmente privadas, en el caso del **Senado** la regla se invierte el artículo 93 dispone que las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes.

De acuerdo con la doctrina, las comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y no permanentes.

Con respecto a las primeras, Luis Villacorta afirma que el aumento de la amplitud y complejidad de las tareas a desarrollar por las instituciones parlamentarias, ha hecho de las comisiones permanentes una institución indispensable, tanto para la eficacia de las tareas legislativas como para las de control, por lo que la línea de evolución coherente está marcada por la tendencia implacable hacia la consolidación del Sistema de Comisiones Permanentes como regla, con la excepción de la Gran Bretaña.<sup>114</sup> Por lo anterior, las originalmente comisiones temporales evolucionaron y constituyen el actual sistema de comisiones permanentes.

Fernando Santaolalla comenta que las comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas además con carácter necesario en el Reglamento (en el caso de México en la Ley Orgánica). Estas comisiones se subdividen, de acuerdo con este autor, en legislativas y no legislativas. Las primeras tienen como competencia primordial el estudio y dictamen de los proyectos legislativos; además tienen otras funciones de naturaleza diversa, como por ejemplo, la formulación de preguntas, la celebración de sesiones informativas, el debate y la votación de proposiciones distintas a las de ley, así como el examen de comunicaciones e informes.<sup>115</sup> En el Congreso Mexicano, la actual Ley Orgánica prevé 43 comisiones ordinarias<sup>116</sup> en el caso de la Cámara de Diputados, y 29 comisiones en el Senado de la República.<sup>117</sup>

Por su parte, las comisiones no permanentes se crean para un trabajo concreto y se extinguen al concluir el trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la Legislatura.<sup>118</sup> Este tipo de comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.

<sup>114</sup> Villacorta Mancebo, Luis. *Op Cit.* Pág. 183.

<sup>115</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 179.

<sup>116</sup> El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, prevé 39 comisiones y el artículo 40 prevé 4 que desarrollan tareas específicas. El texto original del artículo 39 preveía 27 comisiones ordinarias hasta la reforma del 9 de octubre de 2000, en que se adicionaron las otras 12.

<sup>117</sup> Artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso.

<sup>118</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 179 – 180.

<sup>119</sup> Gil Villegas, Francisco.-Coordinador-. *El Congreso Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura. 1994.* Pág. 135.

<sup>120</sup> El artículo 42 de la Ley Orgánica prevé que el Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. En el caso de la Cámara de Senadores, las comisiones especiales o transitorias están previstas en el artículo 87 de la Ley Orgánica que faculta a la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes para nombrar comisiones transitorias para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas.

<sup>121</sup> El artículo 41 de la Ley Orgánica prevé la constitución de comisiones de investigación para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, y el artículo 85 inciso c), de la misma Ley para la Cámara de Senadores.

En el caso del Congreso Mexicano, es posible nombrar comisiones no permanentes que conozcan exclusivamente de la materia en razón de la cual fueron denominadas, o desempeñar un encargo específico.<sup>119</sup> Entre éstas, se encuentran las comisiones especiales<sup>120</sup> y las comisiones de investigación,<sup>121</sup> las cuales se extinguen al agotarse el objeto para el que fueron creadas o al final de la Legislatura que las originó. El número de éstas varía en cada Legislatura: las Cámaras están facultadas para crear las que consideren necesarias.

Con respecto a su extinción, corresponde al Secretario General, en el caso de la Cámara de Diputados, informar lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, misma que hará la declaratoria respectiva.

Finalmente, en nuestra legislación encontramos a las Comisiones, Bicamarales que fueron incorporadas con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que adicionó el Título Quinto, relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso. Estas comisiones se encuentran integradas por legisladores de ambas cámaras y se establecieron con el fin de supervisar los servicios de dos importantes áreas del Congreso. Actualmente, existen dos Comisiones Bicamarales que son:

- La del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que se encarga de la conducción de las actividades que desarrolla el canal de televisión.
- La del Sistema de Bibliotecas, que "...tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos para integrar un eficiente sistema de bibliotecas."<sup>122</sup> De acuerdo con el propio artículo 134 de la Ley Orgánica: "La administración y operación de las bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los títulos Segundo y Tercero de esta ley y a través de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas..."

### a). Los Comités

El objetivo central de los comités es apoyar el funcionamiento administrativo de la Cámara de Diputados. Estos no son órganos de dictamen o investigación. La Ley Orgánica de 1979<sup>123</sup> creó los comités únicamente para la estructura de la Cámara de Diputados: el de Administración, el de Asuntos Editoriales y el de Biblioteca. Posteriormente, la reforma de 1994 incorporó el Comité de Informática y el Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, los cuales fueron suprimidos por la Ley Orgánica en vigor.

<sup>122</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. Porrúa. Primera Edición. México. 2003. Pág. 404.

La Ley Orgánica define a los comités como órganos que se constituyen por disposición del Pleno para auxiliar a la Cámara en el desempeño de sus funciones y para realizar tareas diferentes a las de las comisiones<sup>124</sup>, y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.<sup>125</sup> La actual Ley Orgánica prevé un sólo comité permanente: el de Información, Gestoría y Quejas, que se encarga de orientar y conocer las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara de Diputados.

Es importante destacar que las comisiones desde el primer Reglamento del Congreso son los órganos que más modificaciones han tenido en su regulación; sin embargo, estas modificaciones sólo han consistido en adicionar y suprimir comisiones y comités.

Fue con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que se precisó el objeto de las comisiones y se les encomendaron tareas específicas. No obstante, es conveniente señalar que la regulación del trabajo en comisiones es casi inexistente, por lo que se ha llevado a cabo la práctica de aplicar las reglas de las sesiones de Pleno a las reuniones de las comisiones, lo cual además de no tener fundamento, no responde a las muy particulares necesidades que tienen las comisiones para su trabajo. Es por esta razón, que en las últimas Legislaturas se han presentado distintas iniciativas con fin expedir una nueva regulación del proceso legislativo, incluido por supuesto el trabajo en comisiones, sin que a la fecha ninguna haya sido dictaminada.

## F. Los Grupos Parlamentarios

Tomando en consideración que el desarrollo del trabajo de los parlamentos gira en torno a los grupos parlamentarios en gran parte de las democracias modernas y la importancia que han adquirido en el Derecho Parlamentario Mexicano, resulta indispensable abordar este tema. A continuación, realizaremos un breve análisis de sus antecedentes, naturaleza y principales funciones.

La agrupación de los diputados en fracciones parlamentarias se establece en la legislación mexicana al final de los años setenta. No obstante que el fenómeno de la organización parlamentaria en grupos, fracciones o clubes, es propio de los parlamentos europeos del último tercio del siglo XIX, existen

<sup>123</sup> Artículo 65 de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979.

<sup>124</sup> *Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo, 46 fueron creados los Comités de los Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política de fecha 8 de noviembre de 2000.*

<sup>125</sup> Artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General Vigente.

<sup>126</sup> *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Pág. 298.*

<sup>127</sup> *Ripollés Serrano, Ma. Rosa. Los Grupos Parlamentarios en el Senado Español en Anuario de Derecho Parlamentario. Cortes Valencianas. N° 10. 2001 España. Pág. 319.*

precedentes en las asambleas parlamentarias de principios de siglo e incluso más remotos. Así, el reconocimiento jurídico de la labor que desempeñan los grupos en las cámaras es posterior. Por ejemplo, en Francia, una resolución del 1º de julio de 1910 reconoció oficialmente a los grupos parlamentarios.<sup>126</sup> Actualmente, los grupos parlamentarios constituyen sujetos colectivos de la vida parlamentaria, de forma que puede decirse que si la democracia actual es “democracia de partidos”, el Parlamento es, básicamente, “grupocracia”.<sup>127</sup>

Manuel García Pelayo comenta que los grupos parlamentarios son componentes orgánicos del Parlamento y, a la vez, subunidades de la organización de los partidos. Dicho de otro modo, “...constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento.”<sup>128</sup> Sobre este mismo punto, Silvano Tossi señala que el grupo parlamentario, en el momento que penetra en la organización del Estado llegando a ser elemento esencial de la estructura de la Cámara y/o del Senado, se transforma, agregando a la propia naturaleza de órgano interno del partido aquella de órgano de la Cámara, necesariamente subordinado también a la potestad reglamentaria propia de esta última.<sup>129</sup> No obstante que, como puede observarse, la incorporación de los grupos parlamentarios a las estructuras parlamentarias en el mundo es relativamente reciente, estos han asumido un importante papel en la dirección de las cámaras, al grado de desplazar en ocasiones a los legisladores en lo individual. Es por lo anterior importante analizar su naturaleza, con el fin de determinar si sólo son órganos de los partidos que se han introducido a las estructuras del Poder Legislativo.

Por otra parte, el tema de la naturaleza de los grupos parlamentarios ha sido abordado por diversos autores, lo cual ha generado una enorme polémica y distintas teorías sobre el particular, que los definen como:

- Asociaciones de derecho privado investidas en funciones públicas.
- Órganos de los partidos.
- Órganos de las cámaras.
- Órganos del partido y de la Cámara simultáneamente.

Entre los autores que afirman que los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, se encuentra Fernando Santaolalla, quien comenta que estos son, hoy por hoy, asociaciones o uniones

<sup>126</sup> M. García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Madrid 1986, Pág. 93 y 94 citado por Ángel Sanz Pérez en *La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una Aproximación al Proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios*. Anuario de Derecho Parlamentario de la Cortes Valencianas Pág. 332.

<sup>129</sup> Tossi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Miguel Ángel. Porrúa. Cámara de Diputados Pág. 121.

<sup>130</sup> Sataolalla. Fernando. *Op. Cit.* Pág.142

<sup>131</sup> Tossi, Silvano. *Op. Cit.* Pág. 120.

<sup>132</sup> Ciarruso, Gian Franco, citado por José Luis García Guerrero en *Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios*. Pág. 241.

de hecho, sin personalidad propia expresamente reconocida y de carácter transitorio.<sup>130</sup> Por su parte, Silvano Tossi, apoyado en la legislación italiana, opina que el grupo parlamentario "...no puede ser considerado, ni de hecho ni formalmente, como una entidad autónoma respecto del partido sino que es parte integrante."<sup>131</sup> Agrega que su expresión organizativa al interior de las cámaras está funcionalizada por la aplicación del rumbo político del partido.

Gian Franco Ciaurru afirma que los grupos son una institución parlamentaria que realizan funciones de órgano de la Cámara en sentido técnico, al redundar las mismas, directa o indirectamente, en beneficio del ordenamiento general.<sup>132</sup> Por último, José Luis García Guerrero considera que estos son órganos del partido y de la Cámara, en virtud de que:

- Tanto los estatutos de los partidos como los reglamentos de las cámaras imponen a los parlamentarios, si resultan electos, la obligación de integrarse en el grupo que corresponda con el partido en el que militan.
- Los reglamentos parlamentarios también se ocupan de su regulación jurídica y, salvo que estos dispongan otra cosa, la materia de los grupos queda sustraída tanto al legislador ordinario como al poder reglamentario de la administración pública.
- Los grupos están compuestos exclusivamente de parlamentarios y no sólo participan de la voluntad decisoria de las Cámaras, sino que realizan funciones propias de un órgano camaral.
- Los grupos han pasado de designar simplemente a los integrantes de las comisiones a ser los auténticos protagonistas de la actividad parlamentaria.
- Los grupos eligen y revocan a los titulares de otros órganos de las cámaras, como la Junta de Portavoces, la Diputación Permanente o las comisiones.<sup>133</sup>

Coincide con lo anterior María Rosa Repollé. Ella señala que, debido a que la actuación de los grupos es reconocida por los ordenamientos parlamentarios, es posible su caracterización como órganos públicos, órganos parlamentarios, verdaderos sujetos colectivos de las cámaras, constituidos de acuerdo con el Derecho Parlamentario y bajo los requisitos que marcan los reglamentos. Por lo que "...es posible hablar de su naturaleza pública, como órganos de las cámaras, sin perjuicio de que además de ello sean organizaciones o asociaciones en la esfera de los partidos políticos, pero, en todo caso, esto es irrelevante para el Derecho Parlamentario."<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Cfr. García Guerrero, José Luis. *Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios*. Monografías 30. Congreso de los Diputados de España. 1996 Págs. 258 a 267.

<sup>134</sup> Repollé, María Rosa. *Op. Cit.* Pág. 307.



Definir la naturaleza de los grupos no es una tarea sencilla. Así lo reseñan las distintas opiniones doctrinales y las diferencias entre los ordenamientos de cada país que los regulan, tanto en sus funciones como en su conformación. Esto resulta determinante para establecer los componentes de su naturaleza, lo cual dificulta aún más su definición. En el caso de nuestra legislación, las opiniones reconocidas sobre las características de los grupos parlamentarios corresponden a José Luis García y María Rosa Repollé, que coinciden con la de Susana Thalia Pedroza de la Llave, quien afirma que, en nuestro país, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la de ser “órganos auxiliares de los partidos políticos, así como el ser, al mismo tiempo, órganos auxiliares de la Cámara de Diputados”.<sup>135</sup> No obstante coincidir con la anterior afirmación, consideramos conveniente agregar que el grupo parlamentario es el medio por el cual se garantiza la libre expresión de la ideología partidista y la formación de criterios grupales.

Las funciones de los grupos son de distinta índole, de las cuales consideramos que la principal es representar e impulsar los intereses del partido político del cual provienen, en el proceso parlamentario. María Rosa Repollé comenta que, en el caso de España, los grupos desarrollan un haz de funciones muy variado, desde sus habituales intervenciones como sujetos colectivos de las cámaras hasta funciones de carácter extraordinario, como actuar de consejero del gobierno. Por otra parte, los Portavoces de los Grupos –Coordinadores parlamentarios en nuestra legislación— se reúnen también con dirigentes extranjeros o representantes de grupos de presión, de interés, u organizaciones sociales de toda clase y condición. Son también frecuentes las reuniones de portavoces u otros representantes de los grupos con otras instituciones del Estado, o bien las reuniones con los representantes de universidades, institutos y medios de comunicación social.<sup>136</sup> Además de lo anterior, los grupos parlamentarios están facultados para:

- Salvo precepto en contrario, integrar las comisiones, las que estarán formadas por los miembros que los grupos designen en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso.
- Convocar a las comisiones y solicitar la celebración de sesiones ordinarias en los días no previstos para ello.<sup>137</sup>

En el caso de la Asamblea Nacional de Francia, los grupos tienen

<sup>135</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalia. Comentarios al artículo 70 constitucional en *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo VII. Pág. 628.

<sup>136</sup> Repollé, María Rosa. *Op. Cit.* Págs. 308 a 314.

<sup>137</sup> Artículos 40, 42 y 62 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

<sup>138</sup> Artículos 23, 25, 32 y 80 del Reglamento de la Asamblea Nacional.

<sup>139</sup> Artículo 5 y 19 del Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana.

una importante participación en el proceso legislativo y en la designación de los titulares de los otros órganos de la Cámara. Pueden solicitar la constitución de una comisión especial y participar proporcionalmente en ella, así como intervenir en la organización de los trabajos y del orden del día del Pleno y de las Comisiones.<sup>138</sup> En la Cámara de Diputados italiana, los grupos también tienen un importante papel en el proceso legislativo. Además de elegir a los titulares de los órganos de gobierno, designan a sus miembros en las comisiones permanentes.<sup>139</sup> En general, en la perspectiva del Derecho comparado se observa que los grupos parlamentarios participan principalmente en la elección de los titulares de los órganos de las cámaras y de los órganos del Estado, y por supuesto tienen la representación de los intereses del partido al que pertenecen.

La incorporación de los grupos parlamentarios en los ordenamientos del Congreso Mexicano es reciente. Con la llamada “reforma política” de 1977 se incorporó en el texto constitucional la figura de los grupos parlamentarios,<sup>140</sup> mediante la adición de un tercer párrafo al artículo 70 constitucional, que dispone lo siguiente: “...la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.”

El desarrollo de esta disposición constitucional apareció dos años más tarde en la Ley Orgánica de 1979,<sup>141</sup> misma que definía a los grupos parlamentarios como: “aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con la misma afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados.”

Con la inclusión de esta disposición, los intereses de los partidos se trasladaron directamente a la Cámara de Diputados, ya que estos encontraron en los grupos parlamentarios el mecanismo idóneo para hacer llegar al Congreso sus proyectos políticos e impulsarlos en el proceso legislativo, con el fin de incorporarlos a las políticas de gobierno, lo cual es incuestionable en virtud de la vinculación entre grupos y partidos.

Por otra parte, y de acuerdo con lo prescrito por el artículo 70 constitucional, los grupos parlamentarios son órganos previstos exclusivamente para la Cámara de Diputados, no obstante en 1994<sup>142</sup> pasaron a formar parte de la organización interna del Senado, sin haber realizado la reforma constitucional correspondiente.

El fundamento para conformar los grupos parlamentarios, lo encontramos en la Ley Orgánica del Congreso reformada en 1999, misma que los define de la siguiente forma:

<sup>140</sup> Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

<sup>141</sup> Artículos 38 al 45.

<sup>142</sup> Artículo 94 de la Ley Orgánica de 20 de julio de 1994.

<sup>143</sup> Artículos 26.2 y 72.1 de la Ley Orgánica.

- En la Cámara de Diputados es: “el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.”
- En el Senado son: “las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.”

En ambas cámaras, los grupos se integran por cinco legisladores como mínimo.<sup>143</sup> En el supuesto de que los legisladores provenientes de un mismo partido no alcancen a conformar un grupo parlamentario, pueden adquirir la calidad de “diputados sin partido”, ya que la Ley prevé la posibilidad de que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario,<sup>144</sup> a diferencia de España donde es obligatorio incorporarse a uno, o de Italia donde los grupos pueden ser mixtos.

Los grupos parlamentarios se rigen tanto por las disposiciones de las cámaras como por las normas internas acordadas por sus propios miembros, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen,<sup>145</sup> lo cual ha complicado el funcionamiento de estos, ya que en la Ley Orgánica del Congreso la reglamentación de estos es demasiado general, lo que supondría que se reserva para el propio grupo el diseño de la reglamentación más específica en concordancia con los estatutos de su partido; sin embargo, en las normas para el funcionamiento interno del grupo no están previstas reglas claras para resolver las controversias al interior de estos, como es la sustitución del coordinador.

Las funciones de los grupos parlamentarios son determinadas por la Ley Orgánica y son proporcionar información a sus miembros y otorgarles asesoría, además de preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los diputados.<sup>146</sup> Respecto del Coordinador del Grupo Parlamentario, su función consiste en expresar la voluntad de este último y promover entendimientos con los otros grupos.<sup>147</sup>

Las actividades más importantes de los grupos son las que desarrollan a través de las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en el caso de la Cámara de Diputados, ya que en estos órganos participan en la conformación de distintas decisiones para:

En la Cámara de Diputados:

<sup>144</sup> Artículos 30 y 78 de la Ley Orgánica

<sup>145</sup> Artículo 26.3 inciso b.)

<sup>146</sup> Artículo 28 de la Ley Orgánica.

<sup>147</sup> Artículo 27 de la Ley Orgánica.

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de:
  - o Las propuestas.
  - o Las iniciativas
  - o Las minutas.
- Presentar puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.
- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se norme el servicio de carrera.
- Opinar en la conformación del presupuesto;
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.
- Proponer al Pleno:
  - o La integración de las comisiones.
  - o La conformación de las mesas directivas de las comisiones.
  - o La designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países.<sup>148</sup>
  - o La designación del Secretario General de la Cámara a través de la Conferencia para Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.<sup>149</sup>

En el Senado:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con propuestas, iniciativas o minutas que requieran ser votadas por el Pleno.
- Presentar propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política en la misma.
- Proponer al Pleno la integración de las comisiones, así como a los senadores que integren la Comisión Permanente.
- Elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.
- Proponer a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.<sup>150</sup>

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, los grupos parlamentarios participan directamente en la toma de las decisiones más importantes de las cámaras, por lo que las facultades que se concentran en ellos y en sus coordinadores, tanto en el ámbito administrativo como legislativo, son de tal magnitud que los legisladores se encuentran sumamente limitados para actuar en lo individual

Finalmente, como hemos observado, la incorporación de los grupos parlamentarios a la legislación mexicana es reciente y su participación en la dirección de las cámaras lo es más. Esto obedeció fundamentalmente a dos factores:

- La regulación interna que el Congreso tuvo hasta 1999 que limitaba sus facultades, y
- La composición que la Cámara de Diputados tuvo hasta 1997, en la que sólo había un grupo hegemónico.

No obstante, es evidente que a partir de la LVII Legislatura su participación en la dirección de las cámaras ha sido determinante, al igual que en la toma de decisiones, al favorecer la construcción de consensos, ya que actualmente los coordinadores pueden, al interior de los órganos de gobierno colegiados, mediante el sistema de voto ponderado-que da a éste la representación del voto del número total de los integrantes de su grupo- celebrarlos directamente, con lo cual las discusiones y acuerdos se dan en grupos más reducidos con facultades de decisión.

Por otra parte, debe señalarse que el control que los grupos ejercen sobre sus integrantes es cada vez mayor y, en cierto aspectos, excesivo, pues se ha dispuesto mediante acuerdos parlamentarios que algunos de los derechos de los legisladores se ejerzan a través de su grupo o de la Junta de Coordinación Política, lo cual limita sensiblemente la actuación de los legisladores. Por lo anterior, es necesario revisar estos acuerdos que centralizan en el grupo parlamentario las decisiones, ya que tienen ciertos rasgos de anticonstitucionalidad, pues vulneran los derechos de los legisladores en lo individual.



## Comentario final

Como se ha observado la creación de la Ley Orgánica del Congreso marcó el inicio de una nueva época para el Congreso Mexicano, ya que le permitió por primera vez en muchas décadas operar con relativa autonomía y con la presencia de formas distintas de pensamiento político.

Este ordenamiento reviste algunas peculiaridades en virtud de que su naturaleza es reglamentaria, se deriva en forma directa de la Constitución, es directamente aplicable en virtud de que no requiere de una regulación inferior para ejecutarse, y es autónomo ya que en su formación solo interviene los órganos del Congreso.

A partir del proceso legislativo para reformar el artículo 70 constitucional que sentó las bases para la Ley Orgánica de 1979, comenzó una acelerada evolución de sus órganos, lo que trajo como resultado que durante su vigencia y lo que va de la Ley de 1999, se hayan registrado mayores avances en la estructura y funcionamiento de las Cámaras que los que se habían dado en los últimos cien años. Es el caso del Presidente de la Cámara, órgano que existe en nuestras asambleas legislativas desde antes que México se constituyera en una nación independiente y que a través de los distintos reglamentos había tenido prácticamente la misma regulación que en el siglo XIX.

No obstante el gran avance que se ha logrado con la reforma constitucional de 1977 y las posteriores que han incidido sobre la regulación del Congreso aún hace falta mucho por hacer para fortalecerlo en virtud de que se requieren además de cambios en la Constitución, reformas a la misma Ley, así como desarrollar nuevas normas que reglamenten los debates y el resto de los trabajos legislativos.

Finalmente, si bien la Ley Orgánica del Congreso adolece de algunas deficiencias de carácter técnico además de que se ha cuestionado su jerarquía de ley, como lo hemos observado en el desarrollo de este trabajo y en distintas iniciativas que proponen reformarla, es necesario reconocer independientemente de la denominación o jerarquía que se le de, que ha sido un valioso instrumento para lograr no solo los cambios al interior del las Cámaras sino en el país.





## CONVENIENCIA DE QUE PROSIGA LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

\* Dr. Alfredo Salgado Loyo

\*\* Lic. Luís Alfonso Camacho González

Los conceptos y consideraciones que nos permitimos expresar en el presente trabajo, tienen el sentido de afirmar la prevalencia de la Constitución y de la ley por encima de cualquier otro medio imperativo de regulación en la sociedad.

Baste recordar que la Constitución y la ley son la mejor expresión de la solidaridad social, porque contiene el grado mayormente posible de consenso obtenido por la máxima representación nacional, ésto es, el Poder Constituyente y el Congreso de la Unión, que es éso; el pueblo entero formalmente creador de sus propias normas de Derecho.

Solidaridad social, como el todo que representa los acuerdos alcanzados a través de la ley en todos los temas, intereses, participaciones, obligaciones, sanciones, derechos y garantías que como connacionales debemos tener todos, en igualdad para asumirlos y disfrutarlos.

En esa virtud planteamos, más específicamente en la segunda parte de este documento, la opinión de que las normas de Derecho expedidas con insuficiencia de jerarquía legislativa, ocasionan trastornos inevitables, por más que el contenido de las mismas sea absolutamente correcto y procedente. Es preocupante, que una norma valiosa pueda ser combatida jurídicamente por quienes resulten puestos en orden por ella.

En consecuencia, como se indica en el título de estas líneas, la evolución del régimen para los partidos políticos debe existir en el Derecho, con precisión, lo más acabadamente posible y con objetividad.

\* Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

\*\* Asesor de la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.



## PRIMERA PARTE

### LEY ESPECIAL PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El Estado, como parte de sus funciones esenciales, tiene la de regular jurídicamente la actividad de todos sus integrantes, compromiso que desarrolla mediante los órganos legislativos formales del gobierno que le compone y marginalmente a través del ejercicio de la facultad reglamentaria a cargo del Poder Ejecutivo de éste. Ello conduce a destacar lo útil que resultaría para el propio Estado contar con la normatividad integral para regular la vida funcional de los partidos políticos, toda vez que son instituciones sumamente importantes para su existencia.

Para avanzar en materia de cultura política, resulta imperioso preservar el fortalecimiento del pluralismo y el desarrollo de los partidos políticos, a partir de reconocer que en el momento actual, estas instituciones inciden de manera definitiva en el terreno político, ánimo social y en lo económico, debido entre otros factores a la tensión en que vive la mayor parte de la sociedad por el esfuerzo de mejorar su calidad de vida, y a la facilidad de acceso de los institutos políticos a los medios de comunicación, como actores importantes de la vida nacional.

Coincidimos con el autor español, José Luís Cascajo Castro, quien señala que democracia, es “el poder en público; es decir el poder a la luz del sol. Democracia es el poder en público. Es el conjunto de medios institucionales que constriñen a sus gobernantes a tomar decisiones a la luz del sol y permite a los gobernados saber cómo y dónde las toman. Se insiste por ello en demandar políticas visibles, políticas transparentes”.<sup>1</sup>

Ante tan objetiva definición, parece que para avanzar institucionalmente en el ejercicio de la democracia, son necesarios, además del fortalecimiento del pluralismo ideológico y el fomento de la cultura política, la decisiva participación ciudadana en las agrupaciones y los partidos políticos y, sin duda alguna, lo fundamental es el marco jurídico que coadyuve para ese fin.

El andamiaje jurídico electoral mexicano es avanzado, está hecho prácticamente a todo detalle para la competencia electoral; nos tiene en democracia indiscutida e indiscutible, pero no tenemos la ley especial para los partidos políticos y las organizaciones afines de inferior categoría.

“Mientras no exista un régimen jurídico especial y completo para los partidos políticos que de manera más eficaz establezca un orden a su legal

<sup>1</sup> CASCAJO CASTRO JOSÉ LUÍS *En Ciclo de Conferencias. Serie Formación y Desarrollo* pag. 60

existencia y a sus actividades vinculadas con el derecho público y con el privado, subsistirá este vacío en la legislación político-electoral, pues es muy importante tener presente que ningún integrante del Estado puede estar por encima o fuera de la ley, idealmente en nada, pues es de suma importancia propugnar por la vigencia del Estado de Derecho que implica la sujeción a normas suficientes por parte de todos aquellos que lo componen”.<sup>2</sup>

Existe la severísima dificultad, que por cierto no nos proponemos resolver mediante estas líneas, consistente en que la atribución de legislar en materia de partidos políticos – como entre otras numerosas materias –, reside, justamente, en quienes al unísono son representantes de los ciudadanos, de los partidos políticos y de la nación, en una “fabulosa combinación” que impone lealtad extrema a todos ellos y en donde respecto de los segundos – su casa política – lo que menos se espera es que les causen daños estratégicos y menos desde la ley.

Los partidos políticos, entre sus funciones vitales, tienen la de representar e impulsar hacia las acciones de gobierno, tanto a sectores formales como intereses dispersos de todo género y grado relacionados con la vida política y social del Estado. De tal manera, los partidos políticos son producto del libre ejercicio de la garantía de asociación política y curiosamente, al mismo tiempo, tienen un parecido muy estrecho con órganos del Estado mismo. En esto radica una inconsistencia conceptual de la que no pueden alejarse los partidos, por lo que conforme avanza el tiempo y se modifica la legislación electoral se sigue tornando más difícil encontrar una solución a este problema.

Cabe añadir que en particular, los partidos observan de una manera al Estado y de otra a la sociedad, de tal suerte que son instituciones que se ubican exactamente entre el Estado y la sociedad, es decir como entes diferentes y por tanto, con trato distinto. Pero en fin, en medio de semejantes realidades, el electorado entiende cada vez mejor que la oferta política y las acciones de gobierno no nada más corresponden “al antes” y “al después” de una elección, sino que la primera es el planteamiento de una idea para el “deber ser” y las segundas son la auténtica realidad.

## **I.- MARCO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL**

Para entender mejor la significación del Estado Mexicano conforme el esquema de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es

<sup>2</sup> SALGADO LOYO ALFREDO EL ESTADO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS.- TESIS RECEPCIONAL COMO DOCTOR EN DERECHO.- UNAM.- FACULTAD DE DERECHO.- AÑO DE 1999.

pertinente partir del concepto de que nuestra Constitución es un proyecto político, económico y social, es decir un proyecto nacional, que no debe responder a los intereses de un grupo específico en el poder, sino al Estado de Derecho al que se aspira como nación y en el que consecuentemente debemos participar todos con equidad.

Lo anterior permite observar que en todo Estado de Derecho es fundamental el respeto irrestricto al marco normativo y principalmente al establecido en la Constitución Política, cuya supremacía refleja su propia importancia, como atinadamente lo señala el maestro Carlos Arellano García, al afirmar que: “La yuxtaposición de ambos vocablos, ‘supremacía’ y ‘constitucional’, produce como resultado una frase de impacto inaudito para aludir a toda una pluralidad de normas jurídicas en las que la cumbre de valor se atribuye a las disposiciones contenidas en la Constitución. Ello significa que los órganos gubernamentales federales, estatales y municipales, así como las actividades que ellos realicen están subordinados a los preceptos constitucionales, de valor jerárquico superior” .<sup>3</sup>

En este sentido, convendría añadir, junto con los órganos gubernamentales, a los partidos políticos y a todos los habitantes en lo individual y bajo cualquier forma de organización colectiva que formamos parte del Estado.

Concretamente, el artículo 133 de nuestra Constitución determina que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”, por lo cual, es incuestionable la superioridad jerárquica de la Ley Fundamental, respecto de otros ordenamientos jurídicos, pues se encarga de sentar las bases de organización y funcionamiento del Estado. En consecuencia, toda legislación secundaria necesariamente ha de surgir a partir de la Constitución.

Queda a la vista entonces, que la Constitución es “la norma de normas”, ésto es, el fundamento jerarquizado de todo ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, como la base de toda institución política, y por ende, de toda autoridad y como límite al poder público y garante de los derechos otorgados a los ciudadanos.

Por tal razón, partiendo de un texto constitucional que cumpla con estas características, es deseable que precisamente para lograr avances sobre seguridad jurídica, en materia de partidos políticos, se expida una ley reglamentaria especial como sucede por ejemplo con las instituciones de

<sup>3</sup> ARELLANO GARCÍA CARLOS Citado por Acosta Romero Miguel y Venegas Trejo Francisco, *En Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su 75 aniversario*. Pag. 7.- UNAM, México, 1992.

crédito, con las asociaciones religiosas, con las instituciones de seguros, con las de finanzas, etc., toda vez que el COFIPE instaure y norme el modelo electoral, las figuras jurídicas y los procedimientos electorales correspondientes, pero no determina ni regula, cabal y expresamente conforme la tradición y el sistema jurídico mexicano a los partidos políticos.

Estamos por ello en presencia de un Código que como tal, instaure a las personas de Derecho y las figuras y abstracciones normativas de la materia electoral como el universo completo de su objeto, pero no es la ley especial de los partidos políticos, por más que en la mayor generosidad conceptual se le pueda conceder que ha pretendido regular “todo lo concerniente a ellos”.

Hasta ahora, el marco constitucional de los partidos políticos se circunscribe exclusivamente al artículo 41 de nuestra Constitución Política. Al respecto, es preciso recordar que la referencia a los partidos políticos aparece en nuestra Carta Suprema en el Decreto aprobado el 1º de diciembre de 1977, derivado de la gran Reforma Política de aquella época; que fue publicado en el Diario Oficial del día 6 del mismo mes y año, y que adicionaba lo ya contenido en el citado precepto desde 1917. Curiosamente, hoy día se conserva gran parte del texto anterior, que a la letra, señalaba: “Artículo 41.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.

Volviendo a nuestra Constitución actual, respecto de dichas “entidades de interés público”, es necesario precisar que son mencionadas en tres artículos más; el 54, fracciones I y III a la VI; el 60, párrafo tercero; y el 63 párrafo cuarto. Sin embargo, el artículo 41 constitucional, que hasta ahora ha delineado la actividad de los partidos políticos, debiera por lo menos definir con claridad a los partidos políticos.

El precepto constitucional de mérito se refiere a los partidos como “entidades de interés público”, señalando que la ley determinará las formas de su intervención en el proceso electoral, es decir, señala las actividades de

los partidos políticos, restringiéndolas al ámbito electoral, cuando en realidad muchos de sus actos no necesariamente tienen que ver exclusivamente con asuntos de esta índole.

Por otra parte, nuestra Constitución menciona los fines de los partidos, sus formas de financiamiento, ámbito de participación, garantías de equidad respecto al trato institucional y las bases para sus erogaciones económicas. Sin embargo; para agotar la reglamentación de todas las materias relacionadas surge la necesidad de adecuar el mencionando precepto 41 de nuestra Carta Máxima, ya que el texto actual resulta muy extenso, incurriendo en una redacción prolija que de cualquier modo no alcanza a regular en forma exhaustiva lo relativo a las organizaciones comentadas, tornándose en ocasiones nebuloso y confuso.

Como lo hemos comentado, el COFIPE, per sé, aunque contenga las disposiciones aplicables para la competición y actividades electorales, no es el ordenamiento que defina y exhaustiva las cuestiones de Derecho aplicables a los partidos, desde las definiciones de su personalidad jurídica hasta su liquidación y extinción, pasando por innumerables casuísticas legales que en la práctica se han resultado por meros mecanismos autoaplicativos de Derecho. El capítulo segundo de este trabajo ilustrará especialmente esta afirmación.

En consecuencia, una modificación al precepto en comento sería aconsejable, toda vez que se eliminaría todo aquello que no deba estar contenido en la Constitución; pues ortodoxamente en ella únicamente deben registrarse las líneas generales de las instituciones, dejando el perfeccionamiento y agotamiento de los temas y materias a la legislación reglamentaria, que tiene la misión de regular todas las posibilidades de ordenación para dichas entidades de interés público.

Por otro lado, la posibilidad de reformar el precepto constitucional de referencia, favorecería a no imponer a generaciones futuras normas constitucionales prácticamente inmutables que ya no coincidan con la realidad de una sociedad en cambio constante. A diferencia de ello, la legislación secundaria admite con toda naturalidad las reformas sucesivas pertinentes, incluso tan periódicamente como sea necesario a juicio del legislador ordinario.

## **II.- LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO ELECTORAL**

Como ya hemos comentado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el ordenamiento que regula las acciones de los partidos; en medio de “todo lo demás” del ámbito electoral y en ese inconcluso cometido, el Código destina el Libro Segundo.

Así, el Libro de referencia se circunscribe a regular en el Título Primero algunas consideraciones preliminares relativas a las denominadas “entidades de interés público”; en el Título Segundo lo referente a la constitución, registro, derechos y obligaciones de los institutos políticos, aunque cabe mencionar que entre los derechos que les confiere, se encuentra en el artículo 22.3 el de tener una personalidad jurídica, la cual distingue al partido político del grueso de sus afiliados, de donde esa personalidad se le reconoce exclusivamente a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Volviendo al punto inicial, el Título Tercero del Libro Segundo trata lo concerniente a las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y el financiamiento de los partidos políticos; el Título Cuarto se encarga de establecer la normatividad sobre los frentes, coaliciones, fusiones y, finalmente, el Título Quinto está dedicado a tratar la pérdida del registro de los partidos como tales.

Como podemos observar, para el COFIPE los partidos políticos son el eje de la competencia electoral, pero no se alcanza jurídicamente a diseñar su colocación en el ámbito de las personas de Derecho y sus consecuentes incidencias legales. Este problema, vale precisarlo, no se resuelve con las restantes disposiciones del Código.

Conviene puntualizar que el Título Primero del Libro Segundo que establece las consideraciones preliminares ni siquiera contiene la definición de lo que es un partido político, a lo que sigue que los temas legislados en el Código no agotan las posibilidades de actuación de estas llamadas “entidades de interés público” según lo establece nuestra Constitución Política. Esta situación confunde, pues de no ser por la calificación constitucional, no se alcanza a justificar el porqué un partido político está señalado jurídicamente como una “entidad de interés público”.

Por ello, una solución a este problema sería la creación de una adecuada ley exclusivamente destinada a ordenar todo lo concerniente a los partidos políticos, que implicaría eliminar el Libro Segundo del COFIPE, y puesto que son entidades cuya importancia en nuestra vida política nacional es incuestionable, merecen un tratamiento acucioso de sus actividades, con el objeto de promover su propio desarrollo, la evolución del sistema político mexicano y su inserción a la legislación electoral -per sé- que sería lo restante del COFIPE.

Aquí, cabe recordar las palabras del maestro Andrés Serra Rojas, que pronunció con motivo de su conferencia del 22 de octubre de 1992, en el Instituto Federal Electoral: “Nada es más vago ni más impreciso que



ponerse a leer las declaraciones de principios de los partidos políticos, los programas de acción política, y el estatuto que norma sus actividades. No cabe la menor duda que la insuficiente regulación sobre los partidos políticos provoca imprecisiones e incongruencias, que incluso conducen a restringir su actuación, exclusivamente a la materia electoral".<sup>4</sup>

Esos conceptos del autor citado revelan, desde otro ángulo, la gran laxitud del COFIPE en cuanto a la regulación de los partidos, en vista de que contrariamente a como sí acontece con otras legislaciones especiales relativas a personas de Derecho-privadas y públicas- el Código no contiene todos los lineamientos mínimos esenciales que deben tener específicamente los estatutos de dichas personas, y que deben constar en las escrituras públicas correspondientes o en los equivalentes instrumentos de creación, incluso en las leyes o Decretos especiales cuando se trata de organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria.

No escapa a nuestras consideraciones el hecho de que el vigente artículo 41 constitucional y el COFIPE, más que la ortodoxia jurídica completa, son la síntesis histórica por la vía del Derecho que marcaron rumbo y suelo para la modernización de la vida democrática del país que condujo al giro producido con las elecciones federales del año 2000, y el nuevo espectro de competición electoral nacional que desde entonces se ha configurado.

No queda inadvertido en estas líneas, que tal giro, producto material de la vocación democrática generalizada entre todas las fuerzas políticas del país, encabezadas por el gobierno y la mayoría parlamentaria bicameral que intervinieron en ello, ampliado al Constituyente Permanente, fue inducido justamente por el Derecho, como debe de ser, y que en los ciclos de la historia posrevolucionaria, producto de la última gran reforma en la materia, la de 1996, le tocó estrenar por cuanto a la Presidencia de la República a un partido distinto al hasta entonces responsable del ramo Ejecutivo del Gobierno Federal.

No escapa tampoco a estos comentarios, que en el marco de la citada coyuntura institucional, más importante era dar luces a la democracia que vestir de luces al Derecho Electoral. Sin embargo, en el reposo que da la satisfacción de la eficacia de esa reforma, es conveniente ahora seguir en la evolución del citado Derecho.

Tampoco queda fuera de estas consideraciones, que cuando surge la conceptualización de "entidades de interés público" a favor de los partidos políticos, el Constituyente Permanente y el legislador ordinario no pretendieron asimilar a los partidos políticos al régimen de las entidades públicas oficiales sujetas por el artículo 90 constitucional, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades

<sup>4</sup>SERRA ROJAS ANDRÉS "Estructura de los Partidos Políticos Nacionales", en *Ciclo de Conferencias. Instituto Federal lectoral. (Serie Formación y Desarrollo) Pág. 393*

Paraestatales, a los Presupuestos de Egresos de la Federación, a los Manuales de normas para el Ejercicio del Gasto Público Federal ni a ningún otro ordenamiento equivalente, porque ello no hubiese sido procedente desde ningún tipo de vista sociológico y político.

Ahora bien, no solamente hubiese sido improcedente asimilar a los partidos al régimen jurídico antes indicado, sino que hubiere sido contrario con la índole misma de las cosas, puesto que si bien el financiamiento público a los partidos implica el uso de recursos fiscales –sujetos éstos al régimen administrativo de programación, presupuestación, aprobación, radicación, administración, asignación, retiros, disposiciones, ejercicio, control, evaluación, revisión de cuenta y régimen de responsabilidades –, los partidos políticos, obviamente, no son órganos de gobierno.

También, resulta claro que no era ni es adecuado dejar a los partidos políticos en la connotación de simples personas “morales o jurídicas”, porque sería tanto como desestimar su importancia verdadera.

Entendemos, por tanto, que la pluricitada catalogación de “entidades de interés público” a los partidos políticos corresponde a la visión de otorgarles una categoría jurídica intermedia entre las que son meras personas de Derecho Privado y las personas de Derecho Público, al amparo de la figura omnicomprensiva, lingüística y jurídica de “entidad”, para incorporarlas, eso sí incuestionablemente, a la esfera del interés público en el marco de las responsabilidades de ordenación del Estado.

Como hemos comentado en párrafos anteriores, a pesar de los esfuerzos del legislador porque el COFIPE regulara de la mejor manera posible lo concerniente a las constitucionalmente denominadas “instituciones de interés público”, es innegable que las disposiciones ahí contenidas son altamente insatisfactorias e insuficientes para lograr una adecuada regulación de todo lo relativo a los partidos.

Independiente de la participación fundamental de los partidos políticos en la vida democrática, es necesario observar que su intervención en los procesos electorales es sólo una parte de su actividad pública, y que sus acciones también inciden en cuestiones de Derecho Privado.

Desde nuestro punto de vista, parte de la reticencia social hacia los partidos políticos se debe a la inacabada regulación con que cuentan, lo que además de propiciar confusión y dificultades a quienes desean participar activamente en política, hace creer algunas veces que son fuente de libertinaje jurídico y de apropiación indebida de los recursos públicos y privados que reciben.

La cultura de la participación ciudadana en la vida política ha de considerar que la función electoral se encuentra necesariamente vinculada con

las acciones de los partidos políticos y los organismos públicos de la materia, y dentro de ello es propicio que esté motivada por la convicción de que ambos son insustituibles como igual lo son los votos de la ciudadanía. Esta cultura conviene que se cultive en virtud de que existe un sistema político con reglas nuevas y debemos localizar la manera de hacer confiable la política, defender la acción y la eficacia del sistema de partidos y es preciso, también, promover y estimular actitudes de tolerancia y de aceptación por parte de las fuerzas políticas y de los partidos respecto a los resultados electorales válidos.

Llegamos a la conclusión de que ni en la doctrina ni en la legislación mexicana se ha podido dar una definición clara sobre estas instituciones políticas, cuando de su propia génesis y por las experiencias que han tenido, existen los suficientes elementos para darnos una definición legal de qué son los partidos políticos.

El Constituyente Permanente de manera aguda consideró que los fines esenciales de los partidos políticos son el “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.

Con lo anterior y en un ensayo de definición, podría establecerse que “Los partidos políticos son personas jurídicas constituidas sólo por ciudadanos del país, como asociaciones políticas, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de sus asociados al ejercicio del poder público”.

Tomando como punto de partida la definición propuesta, se podría reformar el artículo 41 constitucional a fin de prever la fundamentación de la expedición de una ley que regule de manera específica a los partidos.

La Ley que proponemos debe ser una legislación que junto con los señalamientos indispensables que hagan justificar y que se materialice la naturaleza política de estas instituciones, regule en todos sus pormenores la definición, constitución, denominación, objeto, administración, vigilancia, liquidación y disolución en todas sus especificidades y nexos con el Derecho Positivo Mexicano. Esta legislación debe tener el carácter de federal, y al mismo tiempo, también debe ser una ley de carácter general para toda la República, a fin de que en todas las entidades federativas se incluyan los elementos esenciales que se contengan tanto en la Constitución Federal como en la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión.

### **III.- LA RELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DIVERSAS RAMAS DEL DERECHO**

Muchas de las actividades y funciones de los partidos políticos se encuentran relacionadas con otras ramas del Derecho, totalmente diversas a la materia electoral. Como hemos manifestado en los capítulos precedentes, la ausencia de una ley especial para los partidos políticos y la falta de su especificidad jurídica como “entidades de interés público” ocasionan diversas lagunas y problemas jurídicos. Por ejemplo, ¿Es correcto que una verdadera relación de trabajo ocasionalmente se desvirtúe bajo el argumento de que no hay trabajadores, sino “colaboradores políticos” o “militantes colaboradores”?.

Los partidos políticos ¿tienen facultades para celebrar convenios o contratos al amparo de las disposiciones del Derecho Público o meramente conforme al Derecho Privado, que son diametralmente diferentes? Estas preguntas, a manera de ejemplo, técnicamente quedan sin respuesta.

Tales cuestionamientos y muchos más, en modo alguno son vanos ni infundados, pues está fuera de toda duda que el financiamiento público es traído de recursos fiscales, ésto es, el mismo dinero y recursos a que se refiere el artículo 134 constitucional y que sustentan la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otras muchas disposiciones aplicables. Es el mismo concepto de gasto público, que dá lugar a una larguísima y compleja legislación y disposiciones administrativas para su aseguramiento, control, ejercicio y cuenta, e incluso para el fincamiento de responsabilidades.

Estas circunstancias nos demuestran que no es lo mejor que los partidos políticos estén en una condición jurídica dubitativa frente al Estado de Derecho.

#### **a) CON EL DERECHO CIVIL**

En esta materia, abordaremos sólo algunas cuestiones. Aun cuando la Constitución Política las define precariamente como entidades de interés público, para efectos del Derecho Civil podríamos ubicarlas como personas morales, en términos del artículo 25 que señala: “Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios: II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley: III. Las sociedades, civiles o mercantiles: IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a las que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal: V. Las sociedades cooperativas y mutualistas: VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas

otro fin lícito siempre que no fueren desconocidas por la ley: y VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada. ...”, De lo anterior, se desprende que los partidos políticos pueden ubicarse perfectamente en la fracción VI del citado precepto.

Sólo para referir un par de acciones confusas o contradictorias en las que se pueden involucrar los partidos políticos en materia civil, mencionaremos lo siguiente.

Los inmuebles de los partidos, antes y después de la reforma constitucional que los define como “entidades de interés público”, ¿guardan el mismo carácter legal? Si como ocurrió en el caso de diferentes partidos, sus inmuebles les fueron donados o dados en comodato por los gobiernos federal, estatales o municipales, ¿Qué pasó legalmente con ellos a partir de la citada reforma constitucional? ¿Hay entrada, salida y vuelta a entrar jurídica de esos bienes al patrimonio de los partidos?

Cuando surge la reforma de 1977, ¿el Gobierno adquirió tácitamente los activos de los partidos políticos?, de ser así, ¿cuándo se desincorporó de ellos?.

Lo anterior no está esclarecido jurídicamente, es discutible. Se trata de poner las cosas en su lugar y orden legal. Si bien la teoría del Derecho se conforma por el antes y el después de los cambios que experimenta la ley, el legislador debe al menos responsablemente mirar las bases legales para las innovaciones, so pena de recibir la crítica respectiva por parte de los autores de dicha teoría, a quienes, por lo demás, les obsequia materia para sus disquisiciones.

En el caso que nos ocupa, -con seriedad política y jurídica-, la respuesta no puede ser tan simple como para decir que la Constitución define a los partidos políticos como entidades de interés público “en la inteligencia” de que se trata de personas morales que si representan un interés público, como si ninguna de las otras personas morales no tuvieren tal carácter.

O dicho en términos llanos. La interpretación no puede ser de que se trata de personas de Derecho pero que a diferencia de los meramente mercantiles o de interés civil, los partidos trascienden al interés público, sin que este tilde alcance la connotación jurídica respectiva, aún estando en una ley, como lo es nada menos que la Constitución.

Si los partidos son entidades de interés público, sus actividades también lo son y sus bienes están por consecuencia en la misma tesitura. Por tanto, a la luz de la legislación tradicional de bienes nacionales, ¿éstas normas le son aplicables? ¿Prescriben sus bienes abandonados? ¿Son embargables? ¿Pueden valuarse, enajenarse y bajo qué bases patrimoniales? ¿al extinguirse, que pasa con sus activos, pasivos y demásías?

Como personas meramente morales de Derecho Civil, los partidos tienen órganos de dirección con facultades de administración. Si también son “entidades de interés público”, ¿en dónde están sus órganos de gobierno administrativos? ¿Cómo se integran y en dónde están los representantes de la salvaguarda de los recursos fiscales materializados por medio del financiamiento público? Todo ésto es de carácter técnico Jurídico.

De otra trascendencia es el caso de la denominación de los partidos políticos, y así vemos que en el pasado partidos políticos que han perdido su registro, y por ende, su personalidad jurídica; se encuentran con la sorpresa de que al día siguiente algún grupo al interior de esa organización política o bien uno distinto tiene la posibilidad de solicitar de nueva cuenta el registro como partido político con la anterior denominación, y sin soporte legal que le permita acreditar la legitimidad de usarla nuevamente en el caso de volver a obtener un nuevo registro como partido político, de manera que es posible que esa nueva organización política integrada por sólo una parte de los que conformaban el anterior partido político o bien una totalmente distinta, se beneficien del uso de la denominación que en su momento tuvo la primera institución política, sin embargo, no existe ninguna disposición legal que regule los derechos y obligaciones de los partidos políticos en este sentido, de este modo no es jurídicamente aceptable que el Código de la materia electoral se limite en forma vaga a declarar que a la pérdida del registro como partido político, conforme lo dispone el artículo 32, párrafo 2: “perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

En este mismo sentido, nos preguntamos con qué fundamento legal y con qué criterios el Consejo General del IFE analizará las nuevas solicitudes de organizaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos, si el precepto legal arriba mencionado, en su párrafo 3, solamente especifica que: “El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso federal ordinario”, ya que para aquellos grupos políticos que hayan perdido su registro y estén interesados en participar en la siguiente elección simplemente les bastará con cambiar de denominación para solicitar un nuevo registro como partido político sin ningún contratiempo y participar activamente en forma ininterrumpida. Ahora y por la reforma de diciembre de 2003, tendrán que pasar primero por ser agrupaciones políticas nacionales, pero en el fondo continúa el mismo círculo vicioso.

Por otra parte, tenemos que existe la libertad de los partidos políticos para ser propietarios de bienes ilimitados, con la sola salvedad de que sean para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines (Art. 36, numeral 1

inciso L) del COFIPE).

Por ello, sería conveniente que una legislación específica de los partidos políticos permitiera delinear de mejor manera los bienes que pueden tener y allegarse, específicamente como una entidad de interés público, incluso en cuanto a bienes financieros, ya que la finalidad de este tipo de instituciones debe ser la actividad política y no al igual que las empresas privadas, el incremento de su “capital social”, activos en bienes, reservas e inversiones.

Respecto de la facultad de heredar como personas morales, el Código Civil determina que: “La herencia o legado que se deje a un establecimiento público, imponiéndole algún gravamen o bajo alguna condición, sólo serán válidos si el gobierno los aprueba”, de esta manera podríamos discernir que los partidos políticos desde el punto de vista de la materia civil son sujetos con derecho a heredar, toda vez que no es improbable que algún miembro o simpatizante de un partido político determinado, de alta convicción política y caudales, a su muerte quiera dejar sus bienes a su instituto político. En este punto, volveríamos a la controversia, pues estaría seguramente en discusión la factibilidad de que la entidad de “interés público” sea sujeto de herencia o no, en cuanto entraría dentro del tema del financiamiento de los partidos.

## **b) CON EL DERECHO MERCANTIL**

Otra de las ramas del Derecho de recurrente incidencia en las actividades de los partidos políticos es la mercantil. En muchas ocasiones hemos escuchado el debate relativo a si los partidos políticos pueden o no efectuar sin mayores connotaciones actos de comercio, que se debe a que el propio Código de Comercio, prescribe lo siguiente: “Toda persona que según las leyes comunes es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tiene capacidad legal para ejercerlo”. Con este precepto es claro que las “entidades de interés público”, aun cuando su actividad fundamental nada tiene que ver con el comercio, cuentan con la capacidad legal para realizar actos de naturaleza comercial, tal como lo señala el precepto antes mencionado.

Por otra parte, el mismo Código establece claramente a quienes prohíbe expresamente el llevar a cabo la actividad mercantil, de la manera siguiente: “No pueden ejercer el comercio: I. Los corredores; II. Los quebrados que no hayan sido rehabilitados; III. Los que por sentencia ejecutoria hayan sido condenados por delitos contra la propiedad, incluyendo en éstos la falsedad, el peculado, el cohecho y la concusión”, de forma tal que las instituciones políticas multicitadas no se encuentran comprendidas en los supuestos del

artículo y por lo tanto están facultadas para realizar actos de comercio.

Para tener una idea más amplia sobre los actos de comercio, podemos ver que el ordenamiento legal respectivo no los define, se limita a mencionarlos, resultando que la gama de este tipo de actos es sumamente amplia y libre, que ya sea como sujetos activos o pasivos - y esto es muy importante - pueden realizar los partidos políticos; así incluye entre muchos otros: las adquisiciones, enajenaciones y alquileres de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías; las compras y ventas de bienes inmuebles; los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos; las construcciones y trabajos públicos y privados; transporte de personas o cosas, por tierra o por agua, y las empresas de turismo; las librerías y las empresas editoriales y tipográficas; los contratos de seguros de toda especie; los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra; los valores u otros títulos a la orden o al portador.

Sobre este particular, cabe recordar que el objeto fundamental de los partidos políticos, es alcanzar el poder político en el Estado, siguiendo la tesis del politólogo Max Weber, y en razón de ello es necesario crear normas que regulen los diversos actos de comercio que deben realizar ocasionalmente los partidos políticos, o los de obligación, como el dispuesto por el artículo 38 párrafo 1, inciso h) del COFIPE; que impone a los partidos “editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral”.

Al respecto, cabe precisar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expresamente autoriza como una forma de autofinanciamiento, artículo 49, párrafo 11, inciso c), lo siguiente: “El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza...”, lo que confirma que se requieren normas que precisen el alcance y dimensión de estos actos en su mayoría de carácter mercantil según la propia ley de la materia, a efecto de que los partidos políticos puedan realizarlos, reiteramos porque esto es esencial, ya sea como sujetos activos o pasivos en esa relación jurídica de comercio.

### **c) CON EL DERECHO LABORAL**

En lo relativo al Derecho Laboral y a la luz del artículo 123 Constitucional, con sus apartados A) y B), que respectivamente norman las



relaciones de trabajo privadas como las correspondientes a los trabajadores del sector público, se da lugar a una controversia, toda vez que resulta sumamente complicado poder ubicar a los empleados o colaboradores que trabajan en los partidos políticos en cualquiera de los apartados del referido artículo constitucional.

Aquí se genera un grave problema, del que hay que liberar a los interesados, a los litigantes y a las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral, pues la ley no establece a qué apartado del artículo 123 de nuestra Ley Fundamental corresponden los trabajadores de los partidos políticos, pues no podemos pensar que en nuestro sistema jurídico las personas que tiene una relación de trabajo con los partidos políticos no tengan derechos laborales ¿cuáles deben ser éstos?; con cierta regularidad escuchamos que los trabajadores de dichas instituciones son despedidos particularmente en momentos post-electorales sin ningún aviso o protección de por medio, o bien que no se les concede ningún tipo de derecho como trabajadores. Esta situación nos habla de que pueden presentarse abusos, auspiciados por la ausencia de una regulación. Abusos, desde luego, tanto por los que nunca entraron como empleados a los partidos, como cuando éstos no reconocen que en efecto hubo relación laboral y no política.

Sobre el particular, es menester tener en consideración que dadas las actividades tan particulares de los partidos, existen cuestiones de especial cuidado como la duración de la jornada; el día semanal de descanso, los salarios mínimos, el hecho de que conforme al COFIPE todos los días y horas son hábiles, etc.

#### **d) CON EL DERECHO FISCAL**

Es de suma importancia la relación que guardan los partidos políticos con el Derecho Fiscal tanto en el contexto de su posición como sujetos activos y pasivos de la relación tributaria, como particularmente en el desglose de sus erogaciones.

A pesar de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su precepto 50 estipula que los partidos políticos no son sujetos de ciertos impuestos y derechos, designándoles un régimen fiscal especial, es importantes señalar que este régimen fiscal especial que se puso en la legislación electoral como una de las primeras prerrogativas de los partidos políticos con base en la reforma a la ley de 1963, no es técnicamente concordante con la naturaleza de “entidades de interés público” concedida por la Constitución.

Esto resulta notorio, por ejemplo, en la aplicación de principios especiales en la ley de Bienes Nacionales o Federal de Derechos, en donde las entidades públicas tienen un trato distinto en diferentes rubros por las actividades (públicas) a su cargo, que se extienden además al régimen especial de las formalidades fiscales a cumplir.

Existe obscuridad, por ejemplo, en el campo de la diferenciación de las reglas contables respecto a los caudales formados por el financiamiento privado en contraposición al integrado por el financiamiento público y de ahí surgen ausencias normativas en materia de clasificación de activos, pasivos, y reglas de operaciones causantes de pasivos contingentes, etc.

A este respecto, es conveniente hacer una análisis integral del financiamiento de los partidos políticos, tanto público como privado, así como analizar profundamente la necesidad de la prevalecía de uno u otro con una pertinente regulación relativa a las demás actividades que se les deban autorizar a los partidos políticos a fin de allegarse recursos económicos, y revisar incluso el régimen fiscal de los partidos en el contexto fiscal de las entidades federativas.

## SEGUNDA PARTE

Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral.<sup>5</sup>

Sobre la base de las consideraciones previas que expusimos en la parte primera de este trabajo, comentaremos ahora el problema que representa el hecho de que dentro de la normatividad administrativa o reglamentaria aplicable a los partidos políticos, parte de ella revela, por su naturaleza e importancia, que debiera estar en la ley formalmente dicha, en este caso, en el COFIPE por ahora, e idealmente en una ley especial para los partidos políticos, entidades de interés público, como tanto lo expresamos en la parte primera.

Es por demás natural y entendible que la legislación evoluciona en el tiempo conforme las necesidades, exigencias y previsiones que el legislador recoge del mandato de la sociedad. Esta manera de decirlo tiene un sentido real y práctico, fuera de cualquier expresión dogmática o discursiva porque, sea como sea, la ley es la obra material del poder legislativo con el cúmulo de las características políticas, de hecho y de derecho que previas a su expedición hubiesen existido en su entorno.

En esa virtud, hemos de referirnos únicamente al Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral, emitido por el IFE y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2005.

La materia del citado Reglamento está justificada plenamente, toda vez que al igual que las personas físicas, las morales netamente privadas, las públicas meramente públicas y, dentro de éstas, (bajo la visión del Derecho Público), las de participación estatal minoritaria o mayoritaria (nótese la presencia del problema de la indefinición conceptual y ausencia de régimen propio para los partidos políticos como personas morales de "interés público" en donde hay recursos fiscales e interés de ordenación pública a cargo del Estado), son finitas, por expiración del término previsto en la fecha de su fundación (constitución legal) o bien porque antes se produce la liquidación y extinción por libre acuerdo de sus miembros o por efecto de la aplicación de la ley por motivos justificados.

Estando justificado el citado Reglamento, lo que es un hecho es que no existen esas disposiciones en la Ley, como deberían estarlo, y falta la intervención judicial para verificar su eficacia jurídica plena.

<sup>5</sup> Reglamento en vigor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Junio de 2005.

Estamos concientes de que, indudablemente, en la coyuntura de las reformas al COFIPE, concretamente en los años 1996 y 2005, el impulso de las fuerzas políticas marcó las prioridades legislativas que el Congreso de la Unión plasmó en el Código de la materia, como lo fueron, entre otros temas, las precisiones al régimen de financiamiento, acceso a los medios masivos de comunicación, coaliciones, creación del Tribunal Federal Electoral y perfeccionamiento del sistema legal de impugnaciones, etc., como igual aconteció apenas ahora en el último periodo extraordinario de sesiones del Congreso con la reforma que permite el voto de los mexicanos desde el extranjero para la elección de Presidente de la República.

No obstante, nos parece que es necesario que el Congreso realice una reforma al COFIPE, tanto para que se produzca la expedición de la ley especial para los partidos políticos que recoja la materia del Reglamento en cuestión, entre los otros grandes temas propios de los partidos, o, al menos, para incorporar al Código la regulación reglamentaria de referencia.

Conviene recordar que de acuerdo con la jerarquía de las normas jurídicas, los reglamentos y disposiciones administrativas en general son de inferior categoría a la ley y que si ésta contiene inconsistencias constitucionales pueden ser impugnada por las vías jurisdiccionalmente adecuadas, a lo que se sigue que cuando las disposiciones reglamentarias adolecen de las mismas fallas, procede también, y en cierto grado más claramente, que se les combata ante los tribunales de la Federación; Veámos.

En términos del artículo 14 Constitucional, “nadie podrá ser privado de ... sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

A su vez, el artículo 16 del propio ordenamiento jurídico fundamental ordena, en su párrafo octavo, que “En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir la una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia”.

Al propio tiempo, el mismo artículo 16, en su párrafo undécimo indica que “La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios

y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

Con lo anterior, podemos observar que el Reglamento que nos ocupa señala dos grandes etapas para determinar el procedimiento que deberán seguir para la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral, que son, un primer “periodo de previsión “que inicia al día siguiente cuando con los resultados electorales preliminares (PREP) se aprecia que algún partido político no alcanzó “preliminarmente” al menos el 2% de la votación total emitida en ninguna de las elecciones federales de que se trate, lo que da lugar a que el IFE designe un “visitador” para regular y supervisar la operación administrativa del instituto político, con amplísimas facultades para supervisar y limitar la operación en curso del mismo.

Adicionalmente, el Reglamento en cita autoriza en esta primera etapa, a que el “visitador” informe a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE de las irregularidades que encuentre, sin que esta disposición tome en cuenta que la eventual localización de irregularidades administrativo-financieras al interior del partido intervenido es un aspecto que, jurídicamente, no es la causa que necesariamente se entronca con la justificación de la intervención, pues ésta, conforme el sentido del Reglamento, es el hecho jurídico material de la eventual pérdida del registro como partido por motivo de la insuficiencia del porcentaje de votación exigida, cosa que técnicamente no tiene porqué asociarse como constitutiva de operaciones administrativo-financieras irregulares o fraudulentas.

Por cuanto al segundo período previsto en el Reglamento, que origina el “procedimiento de liquidación”, éste puede dar inicio porque el partido político involucrado no hubiese participado en un proceso electoral federal ordinario o bien porque habiendo participado no hubiese obtenido por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones ordinarias para diputados federales, senadores o Presidente de la República, participando individualmente o coaligado, y puede también iniciarse porque el partido político hubiese sido objeto de la sanción en tal sentido por parte del IFE o bien porque aquél hubiese resuelto válidamente disolverse.

En tales condiciones, las normas reglamentarias en cuestión permiten que el “visitador”, según sea la causa, entre en funciones de “liquidador” y proceda a hacerse cargo de la administración del partido político y entre en posesión de los bienes y derechos de éste, con las más amplias facultades de

representación para pleitos y cobranzas, actos de administración e incluso de dominio.

Entre otras “paradojas jurídicas”, se establece que todavía después de haberse decretado la pérdida del registro – lo que implica la pérdida de la personalidad jurídica para obligarse y contratar –, de acuerdo a las normas vigentes del COFIPE, el partido debe otorgar poderes a favor del liquidador, lo que es técnicamente incumplible y que difícilmente cualquier notario aceptaría autorizar bajo su fe pública. Se señala, que en rebeldía del partido político en liquidación (rebeldía técnicamente entendible), dichos poderes los otorgará la Secretaría Ejecutiva del IFE, cosa que complica más su fundamentación legal, al no tener esas atribuciones ese funcionario electoral.

Sin entrar a otras cuestiones del Reglamento, lo importante es reiterar la necesidad de que para su plena eficacia constitucional jurídica, que indiscutiblemente es vital para evitar la defraudación o burla al sistema legal de los partidos, al dinero público y a la voluntad ciudadana, es conveniente que las normas en cuestión se elevan a la calidad de ley para cumplir con el mandato constitucional y prever la posible intervención judicial.

Nos parece que el Congreso de la Unión puede incorporar este tema en su agenda legislativa, porque, a nuestro entender, una reforma al COFIPE en este sentido no incide en la prohibición prevista en el tercer párrafo del inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución que ordena que la legislación electoral federal y local no podrá modificarse para surtir efectos en la elección inmediata si dichas reformas no están promulgadas y publicadas por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, (proceso que para las elecciones federales de 2006 ya inició en la primera semana de octubre de 2005), puesto que las normas de que se trata no son fundamentales para los procedimientos electorales propiamente dichos, como lo ordena este dispositivo constitucional, sino que corresponden al orden normativo de los partidos políticos como tales, sin que incidan en materia de las reglas de la competición electoral, porque inclusive estas normas solamente son de aplicación posterior al proceso electoral.

Conforme a Derecho, las dos fases de procedimiento previstas en el Reglamento en cuestión equivalen a las que desde antiguo son conocidas como “intervención administrativa e intervención gerencial”, típicamente del ramo mercantil en personas morales, o físicas con actividades empresariales (desde el punto de vista del Derecho Fiscal), que han suscitado en diferentes épocas formidables litigios en cuanto a su constitucionalidad, como los protagonizados incluso por bancos y otros intermediarios financieros no bancarios, en la medida en que se ha cuestionado por vía del amparo la

ausencia en esos procedimientos de las providencias o sentencias judiciales indispensables que ordenen su realización.

En cuanto a que dicha dificultad de constitucionalidad pudiese estar solucionada por el lado de observar que los partidos políticos son “entidades de interés público”, distintas a las personas morales netamente privadas, nos reencontramos con las profusas consideraciones de ausencia de definición legal que expresamos en la primera parte de este trabajo, a lo que cabría añadir que aún concediendo que a tal lado habría que colocarlos, no se encontrarían los fundamentos legales para así hacerlo conforme la legislación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, cítese la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Obras Públicas, entre otras.

Por último, cabe advertir que el artículo Tercero Transitorio del Reglamento de que se trata, al disponer que los partidos políticos tienen la obligación de adecuar sus Estatutos al mismo, no fijó ningún término para cumplir con ello (para no forzar a los partidos a desplegar al máximo sus órganos superiores de modificación de Documentos Básicos) y tampoco consideró que estando previamente declarados como constitucionales y legales éstos sus Estatutos, Declaración de Principios y Programas de Acción, pudiera ser que en algún caso los primeros de estos instrumentos tuviese mecanismos contrastantes con los del Reglamento, y que por estar precisamente autorizados por la misma autoridad electoral fuesen de válida aplicación, trastornándose con ello en alguna forma, el elevadísimo sentido e incuestionable buen propósito del multicitado Reglamento, que somos los primeros en reconocer.

Tenemos la plena convicción de que temas como el que ahora comentamos forma parte de las preocupaciones de la sociedad, de muchos servidores formales del ramo electoral, como de los miembros de los partidos políticos y desde luego de los legisladores, lo que nos anima a creer que veremos, no muy lejanamente, que quedarán debidamente incorporados en la legislación electoral, o en la ley especial para los partidos políticos.





# EL DERECHO DE COALICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON NUEVO REGISTRO

\* DR. ALFREDO SALGADO LOYO

\*\* LIC. OSCAR URIBE BENITEZ

## 1. Antecedentes de la reforma electoral de 31 de diciembre de 2003. (1)

El 28 de octubre de 2003, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 24, numeral 1, inciso b); 28 numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); 49, numeral 8, inciso a); y se adiciona el artículo 30 con un numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la misma fecha se turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos. El 3 de diciembre, dichas Comisiones aprobaron el dictamen con proyecto de decreto relativo a la mencionada iniciativa, en el que incorporaron modificaciones a los artículos 22, numeral 1; 35, numeral 1, inciso a); y adicionaron un numeral 4 al artículo 56 del COFIPE.

El 9 de diciembre de 2003, el dictamen aludido fue aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores y turnado a la Cámara de Diputados, la cual dio cuenta del mismo en sesión del 11 de ese mismo mes y la Mesa Directiva turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Participación Ciudadana.

El 20 de diciembre de 2003, el pleno de la Comisión de Gobernación aprobó un dictamen por el que se reforman los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adiciona el artículo 30, con un numeral 2; y el artículo 56, con un numeral 4, del COFIPE.

El 22 de diciembre de 2003, el pleno de la Comisión de Participación Ciudadana aprobó el dictamen de la Comisión de Gobernación.

En la sesión del 27 de diciembre de 2003, se sometió a la Asamblea de Diputados el dictamen en comento, de cuya lectura se destacan las consideraciones en el sentido de que el similar de las Comisiones Senatoriales fue más allá de la iniciativa, estableciendo como presupuesto previo que

\* Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

\*\* Asesor de la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

(1) Véase Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de 27 de diciembre de 2003, págs 12 a 41.

en partidos políticos; que el establecimiento de requisitos para constituirse como partido político nacional, permite contar con partidos políticos de auténtica representatividad y por ello la Cámara de origen establece en la Minuta aumentar el número de entidades federativas y de distritos electorales uninominales en los que debe tener afiliados la agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político; que sólo el Instituto Federal electoral, a través de un funcionario, certificará el cumplimiento de los requisitos a que se refieren las fracciones I y II del inciso a) del artículo 28. Al respecto, las Comisiones de la Cámara revisora coincidieron en el sentido de la reforma, pero advirtieron la necesidad de realizar modificaciones adicionales a los artículos 24, numeral 1; 28, numeral 1; 29, numeral 1 y 30, numeral 1, del COFIPE, para homologar términos y conceptos con la reforma que la Minuta establece en el artículo 22, es decir, sustituir el término organización por el de agrupación política; asimismo, modificar el texto de la minuta del numeral 2 del artículo 30.

Llama la atención que en el dictamen no se haya abordado argumento alguno relativos a la adición del numeral 4 al artículo 56, del COFIPE, ya que solamente se habla de los requisitos para constituir un partido político nacional con auténtica representatividad.

A este respecto, es indispensable indagar en la discusión de dichas reformas y adiciones los motivos de las mismas, por lo que a continuación mencionaremos lo más destacado de cada participante en pro y en contra.

En defensa del dictamen se señaló que la reforma implica que únicamente las agrupaciones políticas-nacionales pueden acceder a ser partidos políticos, retirando la posibilidad a toda organización política, consiguiendo así la garantía de que los partidos políticos tengan realmente una representatividad real y auténtica.

Así mismo, se señaló que un partido y una agrupación política que quiere y aspira a registrarse como partido, requiere la aceptación de una parte del pueblo. La misma palabra lo dice “partido”... es parte, es una parte representativa de la sociedad y aquí estamos hablando de dos cosas; la primera, la representación de la militancia para obtener el derecho al registro y eso cuando se tienen principios, estatutos, una ideología concreta y una oferta política, eso puede lograr considerar aumentar el número de afiliados. Finalmente, es la sociedad quien acepta o rechaza a los partidos políticos de nueva creación.

Así también, se expresó que con el fin de permitir verificar el cumplimiento de los objetivos planteados en materia de representación legítima por nuestro orden jurídico, se establece, a efecto de evitar fraudes a la ley, el

que tan sólo para la primera elección inmediata posterior a su registro, los nuevos partidos no podrán celebrar coaliciones, fusiones o frentes.

En contra del dictamen se sostuvo que es una reforma al vapor, por la cual se intenta establecer mayores requisitos que aquellos que establece la Constitución para asociarse; que a los partidos políticos se les intenta conculcar su derecho a poder reunirse en coalición, en frentes o alianzas. Que esto implica dejar de recordar que Vicente Fox fue electo por 15 millones de ciudadanos, pero que 21 millones de ciudadanos no votaron; de lo cual se hizo la pregunta siguiente: ¿con esos índices de abstención que realmente la oferta política que tienen los seis partidos que cuentan con registro vigente, es suficiente para la ciudadanía?.

De estas participaciones, las que se pronunciaron en pro del dictamen hacen clara diferencia a dos aspectos: mayores requisitos para constituir un partido político nacional y evitar fraude a la ley electoral, mediante la prohibición a los partidos políticos con nuevo registro, de celebrar un frente, coalición y fusión en su primera elección inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Para los efectos de este trabajo, por considerar que las reformas abordan dos temas diferentes, nos abocaremos al segundo de ellos, es decir, a la adición del numeral 4, del artículo 56, del COFIPE, en el que se prohíbe a los partidos políticos nacionales con nuevo registro, hacer un frente, coalición o fusión en la elección inmediata posterior a la obtención de dicho registro.

## **2. Consideraciones acerca de la adición del numeral 4 al artículo 56 del COFIPE.**

La sociedad civil ha reclamado espacios para expresar intereses políticos de sus grupos más dinámicos, lo que ha propiciado etapas de apertura democrática reflejadas en reformas constitucionales, cuyo tema toral es el de los partidos políticos.

Al respecto, el artículo 41 constitucional, párrafo segundo, establece lo siguiente:

*“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:*

*1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley*

*determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.*

En esta fracción se consagran diversos principios constitucionales que regulan el sistema de partidos y el sistema de las elecciones, a saber:

- a) **Los partidos políticos son entidades de interés público.** Este principio tiene un contenido de significado mayúsculo, en razón de que si no hay partidos políticos no puede haber renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tan es así que se les arroga la naturaleza de entidades de interés público, lo que denota su importancia equiparable a las instituciones gubernamentales.
- b) **Los partidos políticos intervendrán en el proceso electoral.** Este es un derecho constitucional de los partidos políticos que les permite intervenir en el proceso electoral para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
- c) **La ley determinará las formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.** Una vez que nuestra Carta Magna reconoció el derecho con rango constitucional de los partidos políticos de participar en el proceso electoral para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo, le permitió al poder Legislativo que mediante una ley se determinen las formas específicas de esa intervención. Es necesario hacer notar que este principio no establece ninguna prohibición ni restricción para que los partidos políticos intervengan en el proceso electoral, por el contrario ordena que participen pero bajo las formas específicas que la ley determine. Las formas específicas, son las fórmulas o formas de proceder en esa intervención, es decir, la manera en que lo van hacer. Efectivamente, el COFIPE señala esas formas de intervenir, tales como por sí solo el partido político, haciendo un frente, una fusión o una coalición total o parcial. Pero en todas ellas, los partidos políticos tienen el derecho a intervenir en el proceso electoral.
- d) **Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.** Nuestra Ley Fundamental consideró que los partidos políticos nacionales, no sólo tienen el derecho constitucional de intervenir en el proceso electoral para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que también lo hace extensivo para participar en las elecciones estatales y

municipales, sin prohibición o restricción alguna.

Asimismo, el artículo 41, fracción II, párrafos primero y segundo inciso a) constitucional, establece que:

*“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*

*El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:*

*a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.*

Este texto constitucional, en congruencia con los anteriores principios cardinales, establece otro principio rector de nuestro régimen de partidos políticos nacionales, consistente en la equidad de elementos para llevar a cabo sus actividades. Es decir, el derecho constitucional de los partidos políticos de participar en el proceso electoral sin taxativa alguna, se garantizará por la ley para que cuenten de manera equitativa con los elementos tendientes al desarrollo de sus actividades político-electorales, lo que significa un trato igualitario en el derecho al acceso a los medios de comunicación social de acuerdo a las formas y procedimientos que establezca la ley. Como excepción, nuestra Ley Fundamental autoriza al poder legislativo a que en la

ley reglamentaria se establezcan las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, bajo el principio de que se garantizará que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado y conforme a los tiempos, formas de integración del financiamiento y porcentajes que prevé el propio artículo en comento. Esta es la única diferencia que por la importancia del financiamiento estableció la Constitución.

Todos los anteriores principios cardinales del sistema de partidos y de elecciones, es una manifestación más de nuestra democracia, cuya regulación en su ley reglamentaria se plasmó fielmente.

En efecto, cuando se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, no se tergiversaron dicho principios, pues en diversos preceptos legales se puede apreciar este aserto. A continuación, comentaremos algunos de ellos.

En el título cuarto relativo a los frentes, coaliciones y fusiones, se dispuso en su artículo 56, lo siguiente:

- I. Los partidos políticos nacionales, podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes;
- II. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones a fin de presentar plataformas y postular el mismo candidato en las elecciones federales; y
- III. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

Como se puede advertir, se plasmaron las formas del derecho constitucional de intervenir en el proceso electoral, otorgándoles un trato igualitario al no excluir de esas formas erigidas en derechos de hacer frentes, coaliciones y fusiones, a ningún partido político so pretexto de haber obtenido su registro en forma reciente o por alguna otra causa. Tan es así, que en el artículo 36 del citado Código, correspondiente a los derechos de los partidos políticos nacionales, se les reconoció, en su numeral uno inciso e), el de formar frentes y coaliciones.

Este derecho de formar frentes y coaliciones, se reitera en el artículo 22, en su numeral 3, al disponer que los partidos políticos nacionales, **gozan de los derechos** y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código; aquí podemos observar con diáfana

claridad, que campea en los sistemas de partidos políticos y elecciones, el principio rector democrático de la igualdad, al disponer que éstos gozan de los derechos y de las prerrogativas; es decir, que todos los partidos políticos tienen los mismos derechos y prerrogativas, ya que no hace ninguna distinción ni tampoco establece alguna restricción para el ejercicio de los mismos, entre los cuales se encuentra el derecho de coalición.

Respecto a las obligaciones a las que están sujetos los partidos políticos nacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no dispone ninguna obligación para gozar de esos derechos, por el contrario ordena que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, esto es, para tener las mismas condiciones de igualdad en sus actividades para el ejercicio de sus derechos y prerrogativas.

En cuanto a las obligaciones que les señala el COFIPE a los partidos políticos, en su artículo 38, no está prevista la de no realizar coalición los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Sin embargo, después de más de trece años de contar los partidos políticos nacionales con ese derecho constitucional de intervenir en los procesos electorales federales, en las formas específicas, erigidas como derechos, de realizar un frente, coalición o fusión, se llevó a cabo la adición del numeral 4 del artículo 56 del Código aludido, publicada el 31 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, con la que se restringieron esos derechos de manera directa e indirectamente el derecho constitucional de intervenir en el proceso electoral federal, bajo esas formas, no solamente a los partidos políticos que participarían en su primera elección inmediata posterior a su registro como partido político nacional, sino a los que ya tenían su registro desde antes a dicha adición, al prohibir en ésta realizar un frente, coalición o fusión los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

En efecto, pues los partidos políticos que habían participado en diversas elecciones, ya no podrían hacer un frente, coalición o fusión con aquellos partidos políticos con registro nuevo que intervendrían en su primera elección. Lo que sin duda alguna fisuró uno de los principios rectores constitucionales de los sistemas de partidos políticos y elecciones, consistente en el derecho de intervenir en el proceso electoral federal, en la formas mencionadas. Asimismo, este principio constitucional contiene un núcleo que da congruencia a nuestra democracia y que a su vez está erigido en uno de los principios constitucionales que distingue a la democracia de otras

formas de gobierno, el relativo a la igualdad, el cual, no cabe duda, con esa adición se contravino, pues da un trato desigual a los iguales entes de interés público (igualdad partidaria no en función de su fuerza política, sino como organizaciones políticas existentes en la Constitución), preservando con ello la plenitud de los derechos de los partidos políticos que habían participado en otras elecciones, aun cuando algunos de ellos al coaligarse, antes de dicha adición, no alcanzaban el porcentaje requerido para conservar su registro, como aconteció en las elecciones del año 2000.

Esta última aseveración, trae a colación el tópico de la cancelación del registro y pérdida de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Sobre el particular, el COFIPE en su artículo 22, establece que el partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

En este contexto, tenemos que la Constitución Política de nuestro país, en su artículo 41 consagra, entre otros, el principio rector democrático de los partidos políticos nacionales, con registro antiguo o nuevo, ya que no hace distinción, consistente en intervenir en el proceso electoral federal, sin ninguna taxativa, por sí o en las formas previstas en el COFIPE (frente, coalición, total o parcial, y fusión); mientras que en su ley reglamentaria, concretamente en su artículo 56, con la adición del numeral 4 en comento, se establece la prohibición de realizar un frente, coalición o fusión los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional, lo cual a todas luces atenta en contra del principio apuntado.

Esta contradicción entre la ley fundamental y reglamentaria, nos conduce a reflexionar acerca de ¿cuáles fueron los motivos que impulsaron al legislador a realizar la adición del numeral 4 del artículo 56 del COFIPE?.

En la Gaceta Parlamentaria de 11 de diciembre de 2003, se publicó la Minuta Proyecto de Decreto de la Cámara de Senadores, que envió a la Cámara de Diputados, por el que se reforman los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adicionan el artículo 30, con un numeral 2, y el artículo 56, con un numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Posteriormente, en la Gaceta Parlamentaria de 23 de ese mismo mes y año, se publicó el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, con proyecto de



decreto por el que se reforman y se realizan adiciones a diversos artículos del COFIPE, entre éstas últimas la del numeral 4 del precitado artículo 56. Dichas Comisiones, después de analizar la minuta proyecto de decreto, procedió en el apartado de consideraciones del referido dictamen, a señalar:

Que del artículo 41 Constitucional “se infiere la importancia que nuestra legislación concede a los partidos políticos en el desarrollo de la vida democrática del país y corresponde a esta soberanía perfeccionar las normas secundarias con el fin de adecuar el texto legal a la realidad nacional, esto es, establecer los mecanismos jurídicos para que los partidos políticos cuenten con una auténtica y real representatividad”.

Que “...retoma conceptos expresados de la Iniciativa que dio origen a la Minuta Proyecto de Decreto materia de este estudio, resultando que:

La iniciativa refiere que es una característica singular de la democracia en México durante la última década, la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales, propiciando un sistema político pluripartidista.

Dice también que el cambio que vive México es irreversible, que es necesario consolidar el ejercicio de libertades y avanzar en la modernización de nuestras instituciones fundamentales. Sin embargo, es indispensable que ese ejercicio se fundamente en organizaciones políticas que respondan de manera responsable a las verdaderas preferencias de los ciudadanos, a fin de fomentar una participación consciente en los procedimientos políticos del país y fortalecer la transición democrática que actualmente se está dando en nuestro sistema político nacional.

De este modo, sigue diciendo la iniciante, los partidos políticos, como instrumentos de la sociedad para el ejercicio de la democracia se convierten en instituciones de la mayor importancia. Hasta aquí la argumentación citada en la iniciativa.

En efecto, estas comisiones camarales conscientes de consolidar nuestro régimen de libertades y participación ven en los partidos políticos una expresión real y auténtica de la pluralidad de la sociedad, en consecuencia encontramos que es necesario revisar el conjunto de requisitos para constituirse como partido político nacional, instrumentando los mecanismos normativos adecuados para conseguir la certidumbre que la sociedad requiere en esta figura jurídica”.

En seguida, hace consideraciones respecto de los artículos 22,

24, 28, 29, 30, para posteriormente poner a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el proyecto de decreto en el artículo único, por el cual se reforman los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 29, numeral 1; 30, numeral 1; 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adiciona el artículo 30 con un numeral 2, y el artículo 56 con un numeral 4, del COFIPE.

Ahora bien, con la finalidad de tener el panorama completo de dichas reformas y adiciones, es importante precisar el contenido de éstas a fin de desentrañar lo que animó al legislador a realizarlas.

Así, tenemos que el artículo 22, numeral 1, se refiere a que la Agrupación Política Nacional que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales, deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

El artículo 24, numeral 1, dispone que para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

El artículo 28, numeral 1, se refiere a que la agrupación política nacional interesada en constituirse en partido político nacional, notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1º de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de dicho Código:

a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral, quien certificará:...

En el artículo 30, se adiciona el numeral 2, en los términos siguientes: El Consejo General del Instituto Federal Electoral por conducto de la comisión a que se refiere el párrafo anterior, verificará la autenticidad de las afiliaciones

al nuevo partido, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, conforme al cual se verifique que cuando menos el 0.026 por ciento corresponda al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.

En el artículo 35, numeral 1, se determinó que para obtener el registro como agrupación política nacional...

- a) Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas.

En el artículo 38, numeral 1, inciso d), se dispuso como obligación de los partidos políticos nacionales, ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes.

En el artículo 56, se adicionó el numeral 4, en el sentido de que no podrán realizar un frente, coalición o fusionarse los partidos políticos durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Como se puede advertir, el contenido de las reformas y adiciones versó acerca de los requisitos que debía satisfacer la agrupación política nacional, interesada en obtener su registro como partido político nacional, inclusive la Cámara de Diputados, en su dictamen incluyó la reforma del artículo 29, numeral 1, en los términos siguientes:

Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección, presentará ante el Instituto Federal Electoral la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:...

Así como al artículo 30, numeral 1, consistente en que el Consejo General del Instituto, al conocer la solicitud de la agrupación política nacional que pretenda su registro como partido político nacional, integrará una Comisión para examinar los documentos a que se refiere el artículo anterior a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en este Código. La Comisión formulará el proyecto de dictamen de registro.

Estos últimos artículos, también se refieren a los requisitos para obtener el registro como partido político nacional.

Sin embargo, el único artículo que fue objeto de adición por ambas Cámaras, que no tiene relación alguna con los demás preceptos legales referentes a los requisitos que debe reunir la agrupación política nacional interesada en constituirse en partido político nacional, fue el 56, numeral 4, del cual en las citadas Gacetas Parlamentarias no se mencionó ninguna argumentación tendiente a motivar su adición.

Efectivamente, en dichas reformas y adiciones, se ponen de relieve dos temas:

- a) El de los requisitos que debe cumplir la agrupación política nacional interesada en obtener su registro como partido político nacional; y
- b) El derecho de realizar un frente, coalición o fusión, que no podrán ejercer los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Es decir, los rubros de estos temas son el registro de partido político nacional y derechos de éste. La agrupación política nacional sin tener el registro de partido político nacional, carece de los derechos y prerrogativas que le otorga la Constitución y el COFIPE a los partidos políticos, ya que los adquiere al obtener su registro y puede ejercerlos plenamente bajo el amparo del principio rector democrático del sistema de partidos políticos, relativo al derecho de intervenir en el proceso electoral federal, por sí o bajo las formas específicas que hemos señalado. Pero ¿por qué el legislador vinculó el registro de partido político nacional con los derechos de realizar un frente, coalición o fusión, siendo que éstos no son requisitos para constituir un partido político nacional, en términos de la adición del numeral 4 del artículo 56?

La respuesta a esta interrogante, requiere al parecer de un tercer tema que no fue objeto de las reformas y adiciones aludidas, el de la pérdida de registro de un partido político. Efectivamente, ya que el artículo 66 del COFIPE establece como causas de pérdida de registro de un partido político, las siguientes:

- a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;
- b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;

- c) No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto.

De estas tres causas, la que se relaciona con el derecho de coalición es la del inciso c), en el sentido de que una agrupación política nacional que ha obtenido su registro y con ello sus derechos, prerrogativas y obligaciones, al participar en el proceso electoral está en libertad de ejercer su derecho de coaligarse en los términos del convenio celebrado al efecto, pero si no obtiene en una elección federal ordinaria el 2 % de la votación emitida en elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la consecuencia de ello es que pierde su registro y con él todos sus derechos y prerrogativas.

Ciertamente, ya que la adición del numeral 4 al artículo 56 restringe el ejercicio del derecho de coalición de los partidos políticos nacionales, en tratándose de su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional. Esto nos conduce a otra interrogante, ¿por qué el legislador restringió el derecho de coalición a los partidos políticos, en los términos de tal adición?

Consideramos que esa adición, obedece a las elecciones para Diputados, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del año 2000, en la que diversos partidos políticos para conservar su registro se coaligaron.

Así es, en el convenio de coalición electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Diputados y de Senadores de mayoría relativa y de representación proporcional, que celebraron el 7 de diciembre de 1999 los partidos políticos nacionales denominados Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Alianza Social, establecieron lo siguiente:

En la cláusula Novena, se pactó que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o de Senadores será la que determine el porcentaje de votación de los partidos políticos de la coalición en los términos de lo señalado en el artículo 32, párrafo I del COFIPE. Es decir, que la elección del Presidente y Senadores dependerá del porcentaje de la votación que obtengan los partidos políticos coaligados, lo cual es un perogrullo pues si obtienen los coaligados una votación mayor a otro partido o coalición de partidos, es evidente que el candidato elegido por aquella coalición, será el ganador y por

consiguiente el elegido. Pero esta elección, según la cláusula citada, será en los términos del artículo 32, fracción I, esto es, que el partido que no obtenga por lo menos el 2 % de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece el COFIPE. Lo que significa que cada partido político coaligado debía obtener por lo menos el 2 % de la votación en la elección de Presidente o de Senadores.

Asimismo, en dicha cláusula se pactó que el orden de prelación para la conservación del registro de los partidos políticos nacionales, en términos del artículo 58, párrafo noveno, será de acuerdo al siguiente orden:.... En dicho precepto legal se prevé que los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados. O sea, que al ser cinco los partidos políticos coaligados, como cada uno debe obtener el 2 por ciento para conservar su registro, al sumarse tendrían que obtener la coalición el 10 % de la votación nacional.

En la cláusula décima, se estipuló que la votación que obtenga la coalición en la elección de diputados, será distribuida entre los partidos coaligados, en virtud de lo dispuesto por el artículo 63, párrafo primero, inciso j), del COFIPE, el cual dispone que el convenio de coalición contendrá en todos los casos, “el porcentaje de la votación obtenida por la coalición, que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único; o en su caso, cuando participe con los emblemas de los partidos coaligados y no sea claro por cuál de ellos votó el elector, la determinación del partido al que se le computará dicho voto. Lo anterior, para efectos de la asignación de diputados y senadores de representación proporcional”.

En dicha cláusula se contiene una tabla, en la que están distribuidos los porcentajes de la votación a cada partido coaligado, los cuales oscilan en cada uno de ellos dependiendo del porcentaje de la votación que obtengan los coaligados.(2)

Posteriormente, al realizarse las elecciones del año 2000, los partidos que se coaligaron en el convenio citado en los párrafos precedentes, obtuvieron en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 6,256,780 votos (Seis millones doscientos cincuenta y seis mil setecientos ochenta), equivalente al 16.64% de la votación nacional. (3) En esta elección los coaligados obtuvieron más del 10 por ciento que requerían para conservar su registro.

En la elección de Diputados Federales por el principio de mayoría

(2) Véase página web del Instituto Federal Electoral, en partidos políticos, convenios de coalición.

(3) Cfr Página web del Instituto Federal Electoral, Estadísticas de las Elecciones Federales de México, 2000, Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

relativa, los partidos coaligados mencionados, obtuvieron 6,942,844 votos (Seis millones novecientos cuarenta y dos mil ochocientos cuarenta y cuatro), que equivale al 18.68 % de la votación nacional, con lo cual rebasaron el 10% que necesitaban para conservar su registro. (4)

Estos resultados si los analizamos a la luz del convenio de coalición, tenemos lo siguiente:

En las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Senadores, como obtuvieron los partidos políticos coaligados votaciones cuyos porcentajes rebasaron la suma del 2% que a cada uno le corresponde en dichas votaciones, es decir, del 10%, lograron conservar su registro.

En las elecciones para Diputados, por el principio de mayoría relativa, obtuvieron el 18.68% de la votación nacional, del cual según la tabla del convenio de coalición, la distribución de dicho porcentaje de votación, quedaría como sigue:

- Para el PRD, el 10.80%;
- Para el PT, el 3.20%;
- Para el CD, el 2.00%;
- Para el PAS, el 1.00%; y
- Para el PSN, el 1.00%.

En la mencionada tabla, también podemos apreciar que los partidos con mayor fuerza política (PRD y PT) determinaron en el convenio de coalición, que a partir del 7% de la votación nacional, se distribuirían el 2%, para que de entrada en una votación muy baja conservaran su registro, mientras que a los de menor fuerza política (PAS y PSN), a partir de aquél porcentaje les distribuyeron el 0.50%; concediéndoles el 2% para conservar su registro siempre y cuando la coalición obtuviera el 38%, lo que fue el otro extremo, es decir, una votación muy alta. Y respecto al partido CD, a partir del 7% al 50%, se le distribuyó el 2% de manera invariable. Estas determinaciones manifiestas de los partidos con mayor y menor fuerza política, constituyen aceptación de su real representación nacional.

Es decir, en dicho porcentaje de votación obtenido (18.68) en elecciones para diputados por el principio de mayoría relativa, el PRD, el PT y el CD, consideraron que los partidos PAS Y PSN, lo que aportarían de votos cada uno sería el 1%, el cual es inferior al 2% exigido para conservar su registro; mientras estos últimos partidos estimaron que el porcentaje que aportarían cada uno, sería el 1%. Sin embargo, les distribuirían el 2% a cada uno de la votación nacional obtenida por la coalición, cuando el porcentaje

(4) Idem, Elección de Diputados por Mayoría Relativa.

hubiere alcanzado el 38%, el cual es más del doble del porcentaje real que obtuvo la coalición. Lo que quiere decir, que ésta en su expectativa de una alta votación (38%), solamente así se le distribuirían a los partidos PAS y PSN el 2% a cada uno, que se les exige para conservar su registro, lo que es indicativo que en ningún otro caso, se les reconocería al PAS y PSN que pudieran obtener el 2%, cada uno, de la votación nacional. En otras palabras, el PRD al coaligarse con los demás partidos mencionados, lo fue con el propósito, de todos ellos, de que no perdieran su registro los de menor fuerza política y no para que éstos se beneficiaran de las ventajas en la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ni de Senadores, ni para echar abajo a un gobierno. (5)

En resumen, en la elección del año 2000, para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senadores, por virtud de la coalición de los partidos políticos aludidos, no es factible establecer de manera particular cuántos votos obtuvo cada partido coaligado, para estar en condiciones de determinar si obtuvo o no el 2% que se le exige la ley para conservar su registro, ya que el voto de cada ciudadano se considera en favor de la coalición y no de alguno de los partidos coaligados; por tanto, el derecho de coalición, cuya naturaleza es aglutinarse provisionalmente con la finalidad de beneficiarse de alguna ventaja en la elección o echar abajo a un gobierno, lo tergiversan los propios partidos políticos para conservar el registro del partido con menor fuerza política, con la anuencia del de mayor fuerza política, lo que constituye una inconsistencia en la legislación electoral.

Sin embargo, la única forma de establecer de manera aproximada cuántos votos pudo haber obtenido cada partido en una coalición, es precisamente en los porcentajes que se distribuyen los coaligados o que les distribuye el de mayor fuerza política, porque los porcentajes se traducen en escaños y en porcentajes de financiamiento. En el caso en concreto, el PRD no les iba a obsequiar escaños por coaligarse, sino concedérselos por el incremento que pudiera tener su votación y ese incremento lo analizó y valoró meticulosamente en los términos de la tabla de porcentajes de distribución de la votación.

Así las cosas, el derecho de coalición es utilizado para no develar el porcentaje real de la votación que obtiene cada partido político y para no arriesgarse los partidos con poca fuerza política, a perder su registro. Por estas razones, se puede estimar que el legislador vinculó el registro de partido político nacional con los derechos de realizar un frente, coalición o fusión, al realizar la adición del numeral 4 del artículo 56 del COFIPE.

Sin embargo, tomando en consideración que esos derechos tienen la

(5) Cfr. Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, Editorial FCE, 14ª reimpression México, 1994, pág. 349. Es ilustrativa esta obra en el tema de las alianzas entre partidos, para la afirmación que hacemos en cuanto a los fines de las coaliciones.



finalidad de sumar fuerzas políticas para beneficiarse de alguna ventaja en la elección, echar abajo a un gobierno o sostenerlo, se considera que tal adición fue desacertada, pues el legislador con el afán de que no se corrompieran los derechos de realizar un frente, coalición o fusión, evitando así el fraude a la Ley, vinculó dos temas diferentes: el registro de partido político nacional y los derechos que se obtienen al lograrse tal registro.

El criterio utilizado por el legislador fue contrario al artículo 41 constitucional, ya que en éste se concibió que los partidos políticos son entidades de interés público y por ello con derecho a intervenir en el proceso electoral federal, sin alguna taxativa; en tanto que en la adición del numeral 4 al artículo 56 del COFIPE, se estableció que puede haber partidos políticos nacionales, distinguiendo a los de nuevo registro, con violación al principio de igualdad, sin derechos de realizar un frente, coalición o fusión, en su primera elección inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

### **3. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Las reformas y adiciones al COFIPE comentadas, inclusive ya fueron motivo de una acción de inconstitucionalidad que promovió el Partido del Trabajo, la cual se substanció en el expediente 6/2004 y resolvió el pleno de la Suprema Corte de Justicia, aprobando en sesión privada de 24 de mayo de 2004 la tesis jurisprudencial P./J.40/2004, que es del tenor siguiente:

**“PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RACIONALIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.**

El artículo 41 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos, más no establece cuáles son los elementos de organización a partir de los cuales deben crearse, por lo que en este aspecto existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por otro

lado, los artículos 9º. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, que prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, no señalan la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 constitucional, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos. Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9º., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos”.

Este texto de la tesis, como se advierte, se refiere a los artículos relativos a los requisitos para el registro de partido político nacional. Por lo que al revisarse la sentencia de manera íntegra, respecto de la adición del numeral 4 al artículo 56 del COFIPE, el Pleno de la Suprema Corte consideró lo siguiente:

“...

De acuerdo con estas disposiciones, el órgano legislativo federal previó que los partidos políticos podrán coaligarse, fusionarse o constituir un frente, para lo cual deberán cumplir con determinados requisitos y formalidades, como lo es el requisito que establece el artículo impugnado en cuanto a que los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar alguna de esas figuras; circunstancia que en ningún momento transgrede el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como tampoco la garantía de libre asociación en materia política consagrada en los artículos 9º y 35, fracción III, constitucionales, ya que como se ha precisado, tal garantía debe vincularse precisamente con los artículos que regulan el sistema electoral, conforme a los cuales, como también se ha apuntado en los considerandos que anteceden, los partidos políticos deben cumplir con determinados fines, tales como promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan, esto es, que cuenten con una verdadera representatividad y permanencia.

Ahora bien, en la Norma Fundamental, no se establece que los partidos políticos puedan reunirse para intervenir en el proceso electoral, ya sea a través de coaliciones o fusiones o bien, a través de cualquier otra figura que lo permita, pues en todo caso lo que regula es la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política; sin embargo, como se ha señalado, es el órgano legislativo el que establece esa modalidad.

En efecto, conforme a la Constitución Federal, la regla general es que los partidos políticos participen por sí solos en los comicios, dado que precisamente representan una ideología o plataforma política, con programas o estatutos concretos y particulares, que los distinguen de los restantes partidos políticos que también existan. Por tanto, la excepción es que se les permita coaligarse o fusionarse para efectos de conveniencia electoral, ya que en principio, precisamente al representar determinada ideología, participan por sí solos en el proceso electoral.

Luego, si como se ha apuntado, conforme al sistema que prevé el código impugnado, debe previamente conformarse una agrupación política nacional con determinado número de afiliados para poder constituir un partido político; logrado ese primer requisito, toca entonces demostrar ya al partido político como tal, al participar en una primera elección, si efectivamente tiene un grado de representatividad en el electorado, que le dé permanencia, puesto que precisamente le permitirá conservar su registro y, por ende, contender en los siguientes comicios.

En estas condiciones, es evidente que la disposición impugnada busca el que exista un sistema claro para medir la representatividad efectiva con que cuenta un partido político de nuevo registro y de ahí, que cumpla con los fines constitucionales de esas entidades de interés público.

Para lo cual, es indudable que se requiere que en esa primera elección participe por sí mismo, ya que de permitir que se coaligue o fusione, no podría determinarse su representatividad efectiva.

Lo cual además, de ninguna manera atenta contra el pluralismo político que debe existir en todo sistema democrático, dado que éste se refiere precisamente a que existan tantos partidos políticos como representatividad detentan y, por tanto, logren el acceso de los ciudadanos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Por tanto, si en el caso a estudio el artículo impugnado condiciona la coalición, fusión o constitución de un frente de los partidos políticos a cierto requisito de temporalidad, esto no es otra cosa que el régimen legal al que debe estarse para tal efecto, el cual persigue precisamente que los partidos políticos cuenten con un grado de representatividad y sean permanentes.

De ahí que tampoco puede decirse que se coartan la libre participación de los partidos políticos en las elecciones, ya que como se ha precisado, conforme al texto constitucional, dichas entidades persiguen determinados fines y la norma general impugnada en todo caso atiende a los mismos.

Aunado a ello, la norma general impugnada también atiende al principio rector que debe regir en materia electoral, como es el de equidad, toda vez que sería inequitativo el que se admitiera que un partido político de nuevo registro, se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con aquellos partidos ya existentes y obtener los beneficios de éstos, como es su posicionamiento en el electorado.

Cabe destacar que si conforme al artículo cuya invalidez se solicita, los partidos de reciente registro no pueden coaligarse, fusionarse o constituir un frente para efectos del primer proceso electoral en el que participen, únicamente constituye un requisito de temporalidad para su participación en un primer proceso electoral, que atiende a los postulados constitucionales, sin que les impida a esos partidos políticos que para posteriores procesos puedan coaligarse o fusionarse, o bien, que constituyan algún frente, siempre que demuestren su representatividad y permanencia, lo que les permitirá mantener vigente su registro.

En este orden de ideas, si el precepto impugnado condiciona la coalición, fusión o constitución de un frente, de los partidos políticos de nuevo registro a determinado requisito, esto sólo se traduce en la regulación legal a que debe estarse para tal efecto, lo cual no hace nugatorio el “inexistente” derecho constitucional de coalición, fusión o formación de un frente de partidos políticos que aduce el promovente, sino que tal derecho se crea con el rango de legislación secundaria y, por ende, con la restricciones, modalidades y condiciones que el Congreso de la Unión consideró imponerles, las cuales como se ha asentado no contraviene ningún principio fundamental en materia electoral.

En estas condiciones, puede válidamente concluirse que el artículo 56, numeral 4, impugnado, no contraviene la garantía de libre asociación en materia política que tutelan los artículos 9 y 35, fracción III, constitucional, los principios rectores consagrados en el artículo 41, fracción I, ni tampoco la garantía de no discriminación que prevé el numeral 1, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, procede reconocer su validez”.

Del análisis de la anterior sentencia, se aprecia que la Suprema Corte de Justicia, para efectos de su exposición metódica y congruente separó el tema del registro de partidos políticos y el derecho de realizar un frente, coalición o fusión.

Respecto de este último tema, es preciso enfatizar en principio que el

Capítulo Tercero del COFIPE, lleva por título “De los derechos”, el que en su artículo 36, inciso e), dispone: “Son derechos de los partidos políticos nacionales:

e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código”.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia consideró que el numeral 4 del artículo 56, contiene un requisito para que los partidos políticos puedan hacer un frente, coaligarse o fusionarse, consistente en que los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar alguna de esas figuras.

Esta aseveración judicial no tomó en cuenta el principio constitucional cardinal del sistema de partidos políticos (métodos genético y teleológico), relativo al derecho de estas entidades de interés público de intervenir en el proceso electoral federal, sin ninguna restricción, por sí o en las formas específicas que hemos señalado (en un frente, coaligados o fusionados); además, soslayó que antes de las reformas y adiciones al COFIPE publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2003 (método histórico), imperó y se respetó ese principio rector en el régimen de partidos y de elecciones, tan es así que cualquier partido con registro adquiriría los derechos que enlista el artículo 36, el que al establecer que son derechos de los partidos políticos formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, **en los términos de este Código**, se refiere esta última parte a las formas y requisitos que prevenían y prevén actualmente los artículos 57 al 65, que están insertos en el Título Cuarto que lleva por título “De los frentes, coaliciones y fusiones”, entre los cuales no estaba ni está previsto como requisito ni como modalidad el de que los partidos políticos con nuevo registro, durante su primera elección en que contiendan, no podrán formar alguna de esas figuras. Sin embargo, en dicha reformas y adiciones, solamente se adicionó el numeral 4 al artículo 56, para contravenir ese principio cardinal del régimen de partidos.

Pero analicemos ese requisito que alude la Suprema Corte de Justicia: “Los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar esas figuras”.

En principio es de suma importancia precisar qué es un requisito. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el vocablo requisito, proviene del latín requisitus; es el participio pasivo irregular de **requerir**, así como **una circunstancia o condición necesaria para una cosa**.

En su primera acepción, de requerir, la Corte considera que hay que

avisarles, solicitarles o pedirles a los partidos políticos que deseen coaligarse, hacer un frente o fusionarse, que la ley requiere de partidos políticos con nuevo registro para que en su primera elección se les prohíba formar esas figuras. Lo cual es una aberración, porque no es un requisito para que puedan coaligarse el que sea un partido con nuevo registro y desee participar en la primera elección inmediata.

En su segunda acepción de circunstancia o condición necesaria para una cosa, lo que dijo la Suprema Corte fue que la ley dispone que para negarles a los partidos políticos realizar un frente, coalición o fusión, es condición de que su registro como partido sea nuevo y que deseen participar en la primera elección inmediata. Esto también es un yerro, porque la Corte considera que el numeral 4 del artículo 56, es un requisito para negarles el derecho a realizar un frente, coalición o fusión, mientras que la Constitución y el COFIPE proclaman que los partidos políticos con registro antiguo o reciente, ya que no hace distinción, adquieren desde su registro todos y cada uno de los derechos que le otorgan tanto nuestro máximo ordenamiento como su ley reglamentaria en materia electoral. En otras palabras, el numeral 4, del artículo 56 del COFIPE, no es un requisito para ejercer el derecho de realizar un frente, coalición o fusión, ya que no se les exige o pide algo, sino más bien se trata de una restricción al ejercicio de esos derechos, bajo el pretexto de que los partidos políticos con nuevo registro no pueden hacer frente, coaligarse o fusionarse en su primera elección.

La Corte a pesar de afirmar que el numeral 4 del artículo 56, es un requisito, vacila en ello al señalar en su siguiente párrafo transcrito que es una modalidad, esto es, que es el modo de ser o manifestarse una cosa, lo que quiere decir que es la forma en que se ejerce el derecho de realizar frente, coaligarse o fusionarse, lo cual es inexacto porque no se permite que se ejerzan esos derechos cuando los partidos políticos con nuevo registro desean participar en su primera elección, lo que se traduce en una restricción de los mismos.

Más grave resulta, si la Corte al vocablo modalidad le da el sentido de que el derecho de realizar un frente, coalición o fusión puede ser sujeto a una modalidad, en virtud de que ésta es una figura jurídica del derecho civil tratándose de los actos jurídicos. Aun en el supuesto que fuera aplicable la modalidad del acto jurídico en materia electoral, ésta en sus consecuencias jurídicas son inoperantes, por las razones siguientes. En la doctrina del derecho civil, se distingue entre el término y condición como modalidades de los actos jurídicos. El término puede ser suspensivo o extintivo. El término suspensivo es un acontecimiento futuro de realización cierta que suspende los efectos de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación. En el caso

en concreto, el partido político con nuevo registro, no es un acontecimiento futuro de realización cierta, pero además antes de constituirse en partido político no tenía ningún derecho como tal, por lo que no se puede suspender algo que no se tiene.

La elección inmediata en la que el partido político con nuevo registro desea participar, si bien es un acontecimiento futuro, cuando acontezca éste tendrían que surtir sus efectos legales los derechos de los partidos políticos que estaban suspendidos, lo cual es un error, porque la Constitución ni el COFIPE establecen la suspensión de los derechos de los partidos políticos, hasta en tanto acontezca la elección inmediata, por el contrario por el hecho de estar registrados como partidos políticos, nuevos o viejos, adquieren todos los derechos que les otorga la Constitución y el COFIPE sin ninguna modalidad, los que ejercerán en la forma y tiempos legales. Lo que también estimamos es un error de interpretación de la Suprema Corte. Mucho menos puede tratarse de un término extintivo, porque por el nuevo registro de un partido político o por la elección inmediata el COFIPE no señala que llegada ésta se extingan los derechos de los partidos políticos de nuevo registro. También es inoperante la otra modalidad, es decir, la condición, que consiste en un acontecimiento futuro de realización incierta que suspende el nacimiento de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación, o bien, que los extingue. En efecto, la elección inmediata en la que desee participar un partido político con nuevo registro, no es un acontecimiento futuro de realización incierta, sino cierta porque necesariamente va acontecer en la forma y tiempo que señala la ley; además, de esa elección no depende el nacimiento de los derechos de los partidos políticos con nuevo registro, sino que los derechos de éstos nacen cuando obtienen el registro de partido político.

El Código Civil Federal, en su Título Segundo establece las modalidades de las obligaciones, mas no las modalidades de los derechos, por tanto son inaplicables en materia electoral. En tal virtud, el nuevo concepto que le da la Suprema Corte de Justicia al numeral 4 del artículo 56 del COFIPE, de modalidad, es a todas luces inexistente.

Asimismo, la afirmación de la Suprema Corte de que el derecho de realizar un frente, coalición o fusionarse, es una excepción a la regla general de que los partidos políticos participan por sí solos en el proceso electoral, para efectos de conveniencia electoral, consideramos que es un desacierto. Efectivamente, pues como hemos visto en el caso en concreto, los partidos con menor fuerza política no obtienen ninguna ventaja en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para Senadores, con esos derechos; esta concepción de la

Suprema Corte acerca de tales derechos, desnaturaliza los fines de los mismos y los minimiza a una simple conveniencia alejada de la realidad. Ahora bien, respecto a que el numeral 4 del artículo 56, según la Suprema Corte de Justicia, busca un sistema claro para medir la representatividad efectiva con que cuenta un partido político con nuevo registro, es contradictorio con sus anteriores aseveraciones, ya que primero refirió que contiene un requisito, después una modalidad, y ahora que contiene un sistema para medir la representatividad, lo cual también es inexacto, pues para que fuera sistema requeriría de un conjunto de reglas o principios acerca de una materia racionalmente enlazados entre sí; lo único que contiene es una prohibición que restringe los derechos de realizar un frente, coalición o fusión.

En cuanto al principio rector de equidad que invoca la Suprema Corte de Justicia, es *sui generis*, ya que no es al que se refiere el artículo 41 Constitucional, por lo siguiente: considera inequitativo el que se admitiera que un partido político de nuevo registro, se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con aquellos partidos ya existentes y obtener los beneficios de éstos, como es su posicionamiento en el electorado. Esta afirmación parte del supuesto de que los partidos políticos con registro de varios o muchos años, deben gozar de los derechos que le otorga la Constitución y el COFIPE, en tanto que los partidos de nuevo registro no deben gozar de ellos, porque sería inequitativo. Esta concepción de la equidad, lo único que marca es precisamente lo contrario: la inequidad, al diferenciarlos en sus derechos.

Finalmente, la Suprema Corte después de interpretar el numeral 4 del artículo 56, como requisito, modalidad, sistema para medir la representatividad, reconoce que también contiene una restricción; pero esta restricción atenta en contra del consabido principio constitucional del régimen de partidos políticos y elecciones, ya que la Constitución no establece que los partidos políticos que hayan participado en varias elecciones pueden ejercer la totalidad de sus derechos, ni tampoco que a los partidos de nuevo registro se les restrinja el ejercicio de sus derechos. Por ende, al numeral 4 del artículo 56, no se le debió reconocer su validez, sino declarar su inconstitucionalidad.

La sentencia en comento de la Suprema Corte de Justicia, fue votada en contra por los señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz. El primero y el segundo de los mencionados Ministros elaboraron su voto particular, en el que exponen las razones por las que consideran inconstitucionales las reformas y adiciones a los artículos 22, numeral 1, 24 numeral 1, inciso b), 28, numeral i, inciso a), 29, numeral 1, 30, numerales 1 y 2, 38, numeral 1, inciso d) y 56, numeral 4,



del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para los efectos de este trabajo, sólo nos referiremos al voto particular del primero de los mencionados.

**4. Voto particular.** El voto particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, respecto al numeral 4 del artículo 56 del COFIPE, por su importancia y contundencia de sus argumentos se transcribe a continuación:

“...3) En lo que respecta al artículo 56, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que los partidos nuevos no podrán realizar un frente, coalición o fusionarse en su primera elección federal, las mismas son inconstitucionales porque violentan temporalmente la libertad de asociación de los partidos políticos, así como el derecho de los partidos a participar en los procesos electorales.

Se sostiene por la mayoría, que la introducción de la prohibición a los partidos políticos nuevos de coaligarse en su primera elección federal obedece a un criterio de imparcialidad y equidad, ya que al participar por primera ocasión en un proceso electoral los partidos políticos no han acreditado la representatividad suficiente para ser sujetos de los mismos derechos que aquellos partidos políticos que han demostrado ser los legítimos conductores de la voluntad ciudadana.

Considero que el razonamiento de la mayoría es insuficiente para dejar a un lado el mandato constitucional establecido en el artículo 41 constitucional, de participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales o excepcionar, como se afirma en el criterio mayoritario, el derecho de asociación política previsto en el artículo 9.

Con la disposición impugnada se está impidiendo que los partidos políticos nacionales con nuevo registro se asocien en su primera elección federal con algún partido que ya ha contendido en otras elecciones con la finalidad, entre otras, de postular candidatos comunes o bien formar un nuevo partido o incorporarse a uno ya existente, lo que es contrario a la Constitución Federal.

A diferencia del criterio mayoritario, considero que la libertad que se atribuye al legislador no es, ni debe ser, absoluta, al menos no cuando está en juego el contenido de un derecho constitucional que lleva implícito la libertad de acción inherente a los partidos políticos. Rechazo, en consecuencia, que a un partido político con nuevo registro se le prohíba coaligarse en su primera elección federal sólo porque así lo decidió el legislador.

Me parece que el hecho de que la Constitución no mencione expresamente la palabra coalición y que, en consecuencia, con ello se deje

la puerta abierta de par en par al legislador, es ir muy lejos. Es otorgarle un cheque al blanco que posteriormente, con seguridad, el legislador va a cobrar, en diversas entregas y con cantidades significativas, en demérito del crédito que tiene la Constitución, y el cual estamos obligados a preservar, de manera tal que sino lo hacemos la Constitución terminará cayendo “bajo los golpes redoblados del legislador”. Es probable que la Constitución tenga que pagar deudas que nunca contrajo y que, paradójicamente, pretendió evitar pero como no lo dijo expresamente le son cobradas.

Soy de la opinión que es riesgoso, y hasta cierto punto contrario a la finalidad del texto constitucional, dejar en libertad completa al legislador cuando estamos frente al contenido de un derecho que la Constitución no regula en detalle, pero que si previó.

Me preocupa que el argumento de que la Constitución al no hacer mención en ningún momento a la coalición, dé pauta para que la mayoría funde su criterio en la expresión “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, y, mayor aún, que ponga énfasis exclusivamente en la parte relativa en la emisión legislativa, diciendo, además que la coalición es un derecho constitucional “inexistente”.

Creo que si analizamos con mayor detenimiento la fracción I del artículo 41 constitucional llegaremos a una conclusión diversa.

Para ello, es necesario acudir a la institución denominada “configuración legal”, expresión acuñada en el lenguaje jurídico constitucional europeo que tiene un significado que consideramos relevante en esta ocasión.

La configuración legal es una técnica jurídica que utilizan las normas constitucionales al reconocer que ellas mismas, y en especial aquellas que regulan derechos, precisan de la intervención legislativa para completar su regulación.

A esta intervención legislativa por remisión pueden atribuírsele dos usos. Uno de ellos, el más frecuente, aparece cuando se deja al legislador la regulación de las condiciones del ejercicio de un derecho fundamental, a grado tal que puede sostenerse que todos estos derechos, en mayor o menor medida, son de configuración legal. Otro de ellos surge cuando la intervención legislativa no tiene que ver exclusivamente con el ejercicio de un derecho, sino también con la determinación de su contenido, lo que sucede cuando la Constitución no lo detalla y lo deja en manos del legislador, regulación de contenido que por definición nunca será total, ni si quiera cuando expresamente lo determine la Constitución, pues estaríamos frente a una “desconstitucionalización” a favor del legislador no permitida en un Estado que se precie ser de derecho.

En estas circunstancias, conviene señalar que el control

constitucional puede efectuarse con mayor certeza cuando la configuración legal se limita al ejercicio de un derecho, ya que su límite lo encontramos en el contenido del derecho expuesto en la norma constitucional. Pero tratándose de una configuración legal de contenido, la realización del control constitucional presenta serias dificultades del nivel de la que ahora analizamos, situación que hace necesario mantener como único parámetro seguro de control la misma norma constitucional, la cual tiene una fuerza normativa que vincula al legislador en diversos sentidos.

Veamos con detalle el primer párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional. Su texto dice:

“I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”

De este párrafo es necesario examinar la segunda parte, aquella en la que se dice “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, premisa principal sobre la que descansa el criterio de la mayoría. A su vez, de esta frase pueden extraerse dos elementos que debemos identificar a fin de determinar la entidad propia de cada uno de ellos y evitar cualquier confusión entre los mismos.

El primer elemento está contenido en la expresión “la ley determinará las formas específicas” y está dirigido al legislador. El segundo, en cambio, se encuentra en la frase “intervención (de los partidos políticos, se entiende) en el proceso electoral” y tiene que ver con los partidos políticos, a los que va dirigido.

Pues bien, empezando con el segundo elemento, basta centrar nuestra atención en la actividad atribuida a los partidos políticos en el proceso electoral, para extraer de allí el “derecho” que tienen “de intervenir en dicho proceso electoral”. Nótese que no se trata de una prerrogativa ni de una obligación, sino de un derecho establecido constitucionalmente.

Lo anterior se corrobora en el texto de la última parte del primer párrafo de esta fracción I del artículo 41, en la que se dice que “los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”. Adviértase que en esta expresión se reitera el derecho de los partidos políticos en general a participar en las elecciones, sobresaliendo el hecho de que el órgano constituyente quiso asegurar que los partidos políticos nacionales participaran en las elecciones estatales y municipales.

Del primer elemento, en cambio, sólo se puede decir que la norma

constitucional estableció un mandato al legislador para que determinara las formas de participación, y nada más que eso.

Si se relacionan los anteriores elementos, llegaremos a la conclusión de que el legislador sólo participa en el establecimiento de las formas, de aquellas que deben regular la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, quedando, en consecuencia, vinculado por el derecho de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, derecho que nunca podrán contradecir.

Vistas así las cosas, no es admisible la lectura del artículo 41 constitucional que arroja como conclusión que el legislador goza de libertad absoluta para regular la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, como se sostiene por la mayoría del Pleno.

De entrada sostenemos que no es posible determinar el contenido completo de este derecho de una sola vez, sin embargo, puede indicarse algún aspecto esencial que nos sirva para resolver la cuestión planteada en la presente acción de inconstitucionalidad.

A nuestro modo de ver, la simple enunciación del derecho referido debe permitir al máximo intérprete constitucional, al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, descifrar un contenido mínimo, un contenido esencial de este derecho que en todo momento debe respetarse por el legislador. Dicho en términos más llanos: o establecemos un derecho constitucional que pueda ser oponible al legislador, ya sea federal o local, o dejamos que él lo haga, con el consabido riesgo de “desconstitucionalización” y la consecuente inseguridad e incongruencia que se provocarán al existir diversas regulaciones producto de la actividad de los órganos legislativos existentes en nuestro sistema constitucional federal.

La doctrina europea, tanto jurisdiccional como académica, construida principalmente a la luz de las Constituciones alemana y española, cuando se refiere a los derechos fundamentales denomina a este aspecto mínimo e indispensable “contenido esencial”. Cuando se aplica la misma idea a una institución como lo son los partidos políticos, le denomina “garantía institucional”.

Con estas nociones se quiere dar a entender que un “derecho” o “institución” tiene un contenido esencial, un núcleo duro, sin el cual la “apariencia de un derecho” o la “apariencia de una institución” quedaría desdibujada y no se le reconocería. Por ello, al legislador, quien frecuentemente desarrolla la Constitución, le está vedado tocar ese núcleo fundamental porque de hacerlo estaría transgrediendo el Texto Fundamental.

En este sentido, lo que no queda dentro del núcleo o contenido esencial puede ser regulado de manera natural y espontánea por el legislador, siempre

y cuando la norma constitucional no haya llegado a establecer lineamientos específicos en ese ámbito, pues en ese caso, aun cuando sea un espacio natural del legislador, éste último tendrá que acatar lo que dice la norma constitucional.

Quiero ser enfático en señalar que esta es una situación que acontece en algunos países de Europa, y que su referencia la hacemos porque el problema es el mismo, aun cuando la regulación constitucional de esos países difiere, por obvias razones, de la nuestra.

No obstante ello, no puede considerarse un obstáculo al criterio que sostengo el hecho de que en las Constituciones alemana y española se establezca expresamente la noción de “contenido esencial” y en la nuestra no. Para empezar, porque en aquellos países cuando se hace referencia al contenido esencial se hace en relación con los derechos fundamentales, categoría en la que para ellos no caben los derechos que son propios de los partidos políticos; por ello, la idea de contenido esencial referida a una institución como los partidos políticos se concretiza en aquella región en la de “garantía institucional”, expresión que se aplica aun sin estar reconocida expresamente en el texto constitucional.

Por otra parte, si hago referencia al “contenido esencial” lo hago porque en el artículo 41, fracción I, primer párrafo, de nuestro Texto Constitucional, se hace referencia a un derecho que tienen los partidos políticos, el de participar en el proceso electoral o en las elecciones, derecho que ciertamente no puede concebirse como derecho fundamental en el sentido tradicional del término, pero que, no obstante ello, puede considerarse un derecho constitucional, en una terminología que nos resulta más propia.

Finalmente, lejos de constituir un obstáculo el hecho de que no exista expresamente en la Constitución la referencia al “contenido esencial”, consideramos que más bien es un caso que requiere de una mayor interpretación constitucional para reforzar la fuerza normativa de la Constitución, la que al prever un derecho como el que ahora se analiza, produce como mínima consecuencia que el legislador quede vinculado, así no haya tampoco una norma constitucional que lo diga expresamente en estos términos. Por tanto, esa vinculación legislativa de que hablamos incluye indefectiblemente el respeto al contenido esencial de un derecho constitucional.

Quiero resaltar que en los tiempos que vivimos caracterizados por el pluralismo político, es necesario que la Constitución permanezca en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico y para ello debemos apurar su contenido a través de su interpretación, estableciendo, como en el presente caso, un parámetro que el legislador en todo tiempo debe respetar.

El derecho de coalición es la expresión del derecho que tienen los

partidos políticos para unir sus fuerzas políticas con la clara intención de buscar y obtener un fin político en un determinado proceso electoral y que no es otro que conseguir el mayor número de votos en una elección para que gane su candidato. Se trata, ciertamente, de un derecho, pero con la característica de que el mismo se ejerce según la conveniencia política del momento.

Ahora bien, el artículo impugnado sujeta el derecho a la coalición a un requisito: Que no se trate de un partido nuevo que participa en su primer proceso electoral federal.

Los requisitos jurídicos son elementos de efectividad, esto es, se deben cumplir para hacer efectivo un determinado derecho. Pero no debe perderse de vista que el derecho ya se tiene, lo que sucede es que todavía no se goza.

No debe confundirse un requisito con la entrada en vigor o *vacatio legis* de un determinado tiempo, pues en ésta el derecho efectivamente no se tiene, se tendrá hasta en tanto la *vacatio legis* haya expirado. En el requisito, insistimos, el derecho ya se adquirió sólo que no se puede hacer efectivo hasta en tanto no se cumpla el mismo.

En el presente caso el requisito es temporal y su establecimiento es en sí mismo excesivo, pues en lugar de someter la efectividad de un derecho, como debiera ser, sencillamente lo que hace es no reconocerlo por un cierto tiempo. En ese tiempo, en consecuencia, se hace nugatorio el derecho, pues es como si no existiera. Poco importa a este respecto el nombre que se le de a ese obstáculo, ya de condición, ya de requisito, pues lo que se cuestiona es su efecto, la imposibilidad de hacer valer un derecho que ya se tiene y este es el de formar una coalición, lo que es también conforme con la libertad de asociación tutelada constitucionalmente.

Al no prever la norma constitucional un requisito de este tipo, significa que el derecho no se sujeta a limitaciones y, por tanto, es amplio. Cuando una norma constitucional es amplia en este sentido, es decir, no fija limitaciones, debe entenderse que ello es en beneficio de quien goza del derecho en cuestión. Por ello, es congruente afirmar que los beneficios de esa norma a favor de su titular deben apurarse y no, como se pretende, restringirse.

En el criterio de la mayoría, en algún momento se denominó a esta limitación como excepción al derecho de asociación, lo que desde luego tampoco comparto, puesto que en ningún momento el legislador ordinario puede excepcionar un derecho fundamental, eso le corresponde a la propia Constitución. El legislador, si acaso, lo que puede hacer es establecer limitaciones a ese derecho, pero con base en el texto constitucional y siempre y cuando no haga nugatorio el derecho que está desarrollando.

Bajo este tenor, al impedir el derecho de coalición a los partidos

políticos nuevos que participen en su primer proceso electoral, se hace nugatorio el derecho de los partidos políticos a participar en los procesos electorales a través de una coalición, lo que se puede desprender del artículo 41, además de que se viola también la libertad de asociación regulada en los artículos 9o., 35, fracción II y 41, ambos de la Constitución Federal.

Por otra parte, el precepto en estudio también es violatorio del principio de equidad electoral, puesto que los partidos políticos ya existentes que pretendan coaligarse con los nuevos partidos no podrán hacerlo y se encontrarán en una situación de desventaja respecto de los partidos que sí puedan coaligarse, pues estos en virtud del convenio de coalición tendrán acceso a mayores recursos que los partidos de reciente creación.

La decisión de realizar una coalición con un partido político nuevo es una carga que lleva el partido ya existente que decide coaligarse, pues en caso de que el partido nuevo no aporte los votos esperados, en virtud del convenio de coalición el otro partido tendrá que aportar votos a éste, en su perjuicio. Sin embargo, esta es una decisión que pertenece al ámbito partidario y que no puede ser prohibida por la legislación electoral, pues ello vulnera el derecho de libre asociación, así como el principio de equidad electoral garantizados por nuestra Norma Fundamental.

En mérito de lo anterior considero que el artículo 56, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también es inconstitucional.

Concibo la democracia como un sistema político abierto que tutela al pluralismo como uno de sus valores esenciales, que permite la expresión de las minorías y que tienen en la diversidad de partidos políticos una de sus garantías para que efectivamente todas las opiniones que convergen en una sociedad compleja puedan ser escuchadas desde el poder público de manera que, adicionalmente a la libertad de expresión, tengan un cauce institucional a través del cual puedan participar activamente en la vida política del país y en la formación de la representación nacional, es decir, que tengan la posibilidad de constituirse en partido político y participar de esta manera en la lucha institucional por el poder público.

En los tiempos que estamos viviendo de crisis de los partidos políticos existentes, el reconocimiento de validez de estas disposiciones significa la institucionalización de una simulación, que lleva insita un Caballo de Troya que puede ser letal para nuestro sistema político y para la gobernabilidad de nuestro país. Cerrar las puertas a la formación de nuevos partidos políticos y consagrar por esta vía un monopolio de la política a favor de los partidos políticos ya existentes nos aleja de una verdadera democracia y nos introduce

en el peligroso camino de una partidocracia, que no representa todas las opiniones y opciones políticas de nuestra sociedad y que aleja a innumerables grupos y corrientes políticas de la lucha institucional por el poder, por ello considero que las normas impugnadas son abiertas y manifiestamente inconstitucionales”.

5. Conclusión. La reforma electoral de 31 de diciembre de 2003, pretendió evitar los fraudes electorales, con lo cual se justifica, pero consideramos que no fue la acertada en términos constitucionales, por las razones que se han expuesto. En todo caso, estimamos que se debió reformar el artículo 66 del COFIPE.







## Requerimos una democracia racional

Por: Rubén Lara León

Nuestra sociedad ha trabajado para dignificar el ejercicio del poder público. En la democracia el parto del porvenir es atendido por el voto. En México los partidos políticos han sido los protagonistas de la discusión, la lucha y los pactos.

El régimen de comicios es el ámbito de la disputa política. El acto de elegir no es cosa menor, es necesaria su valoración humana, al hablar de elecciones es preciso reflexionar sobre las determinaciones que posibilitan al ciudadano el ejercicio de su libertad, es decir, la estructura antropológica del ser libre. La acción de elegir, se entiende y se guía como un acto de voluntad ciudadana.

Toda elección se relaciona con un sistema de valoraciones, creencias, sentimientos y pensamientos. No puede el elector, en el instante de sufragar, prescindir de un sentido que estructure su elección, la opción por la que decide. Es por eso que las campañas políticas tienen la responsabilidad de incidir en la racionalidad del ciudadano a través de proyectos, ideas, pensamientos para sostener el sentido de su decisión. Primer paso afortunado que da sentido de orden a la vida democrática.

Si damos por sentado que la democracia no se agota en las urnas, ni es simplemente la delegación de la voluntad, entenderemos que la política tiene un carácter integrador, que tiene la capacidad de penetrar en todas las áreas de la actividad humana y decidir los destinos de millones de personas.

La democracia como forma de vida, como concepto de convivencia, se asiste del procedimiento electoral y recurre a la ciencia del derecho como instancia de composición social; así, de manera conjunta, desarrollan la facultad de decidir qué posición asumir frente a los problemas que se presentan en las diferentes áreas de la vida social y por lo tanto determinar y asumir resultados y consecuencias.

En la política participamos todos, aún con omisión ó silencio; la política es algo cotidiano que tiene mucho que ver con nuestro comportamiento como individuos, ciudadanos, personas y como colectividad dentro de la estructura de la sociedad para participar en decisiones. Hoy somos cada vez más los que debemos pasar del universo poblacional a la sociedad civil, ya la política no puede seguir siendo privilegio de pocos.

La razón es simple, cada día son menos los ricos y más los pobres, la distribución se da en desventajas e inequidades. Entonces, la política sí tiene

relación con la ética y la ética con la política. En el vértice de esa relación está la comunicación y las estructuras legales que permiten la convivencia.

En la sociedad humana, la eficacia del proceso de la comunicación depende de las posibilidades del juicio racional que ofrece. Un juicio racional implica objetivos de valor. En las sociedades animales, la comunicación es eficiente cuando ayuda a sobrevivir o en cualquier otra necesidad específica. Empero, una de las tareas de una sociedad racionalmente organizada es la de descubrir y controlar todo factor que interfiera con una comunicación eficiente.

Ciertos factores limitativos son psicotécnicos. Las radiaciones destructivas, por ejemplo, pueden estar presentes en el medio ambiente y sin embargo pasar desapercibidas debido a las limitadas posibilidades del organismo carente de medios para detectarlas.

Incluso las insuficiencias técnicas pueden ser superadas por el conocimiento.

En los últimos años, las emisiones de radio en onda corta han sido interferidas por alteraciones que, de no ser superadas, obligarán a prescindir de esta modalidad de emisión. Durante los últimos años, sin embargo, se han conseguido progresos en cuanto a facilitar sustitutos satisfactorios para una audición o una visión defectuosas. Un avance menos espectacular, pero no menos importante, ha sido el descubrimiento de cómo corregir unos hábitos inadecuados de lectura.

Hay, desde luego, obstáculos deliberados en el camino de la comunicación, como la censura. Hasta cierto punto, los obstáculos pueden ser soslayados mediante una hábil evasión, pero es indudable que a la larga será más eficiente librarse de ellos por medio del consentimiento o de la coacción.

La ignorancia es un factor persistente cuyas consecuencias nunca han sido adecuadamente investigadas. Aquí, ignorancia significa ausencia, en un punto determinado del proceso de la comunicación, del conocimiento disponible en otro punto cualquiera de la sociedad. El personal destinado a reunir y diseminar la información, carente de una formación apropiada, tergiversa o descuida continuamente ciertos hechos, si definimos los hechos como lo que el observador objetivo y adiestrado podría hallar.

La falta de cualificación puede, también, contribuir a la ineficacia de la comunicación. Con excesiva frecuencia el comunicador consigue su prestigio gracias a la utilización de hechos deliberadamente falsos o deformados. En pos de la «primicia», el reportero da un cariz sensacionalista a una anodina conferencia internacional y contribuye a la imagen popular de la política internacional como conflicto intenso y crónico, o poco menos.

Los especialistas en comunicación con frecuencia no logran mantenerse al día con las nuevas técnicas; piénsese, por ejemplo, en la reticencia con la que han aceptado los nuevos procesos audiovisuales. Y a pesar de las investigaciones que se han hecho sobre el lenguaje, son muchos los comunicadores de masas que utilizan equivocadamente las palabras.

Algunas de las más serias amenazas contra una comunicación eficiente para la comunidad considerada como un todo se relacionan con los valores del poder, la riqueza y el respeto. Es muy posible que los ejemplos más notables de distorsión de poder se ofrezcan cuando el contenido de la comunicación es deliberadamente ajustado para que se amolde a una ideología o a una contra-ideología.

Las distorsiones relacionadas con la riqueza no sólo proceden de intentos para influenciar el mercado, por ejemplo, sino también de una concepción rígida del interés económico. Un ejemplo típico de ineficiencias relacionadas con el respeto (clase social) se presenta cuando una persona de “clase superior” sólo se relaciona con otras personas de su mismo estrato y olvida corregir su perspectiva al entrar en contacto con miembros de las demás clases.

La vía civilizada: el proceso electoral, es el arma única que tenemos para ser constructores de un mundo mejor. Y es a su vez un entramado de comunicación intenso y fundamental. Pero, reitero, las elecciones son el primer paso, son sólo “el mísero detalle” del procedimiento para elegir. Requerimos de construir la democracia. El siglo XX es el siglo democrático, lamentablemente se dio solamente en el ámbito de la propaganda y del mercado.

Para entrar al edificio de la democracia debemos acudir al espacio de la ética política; ésta, tiene la capacidad de contribuir a la formación política y es un estímulo para que el sujeto político cumpla con las funciones que le competen en la sociedad con independencia y responsabilidad, contribuyendo al orden, la estabilidad y la gobernabilidad del régimen político.

No quiero parecer como un denostador del procedimiento electoral, ni ser un iluso que cree que la democracia es un decreto. Permítanme acogerme a la alegoría del juego. Mucho se ha hablado sobre “las reglas del juego político”. La idea del juego es importante y es necesario tener conciencia de ello. El juego se explica como energía humana en el deporte, en el arte; desempeña un papel central en diversas teorías y en la vida cotidiana. El juego representa una forma no sólo de vivir sino de convivir.

El concepto de juego para Heráclito es “una manera creativa y activa de fundamentar al mundo”; para Hegel “el juego, en su indiferencia y su mayor ligereza es la seriedad sublime y la única verdadera”. Nietzsche afirma, “no

conozco otro modo de tratar las grandes tareas que el juego”. El juego es libertad desinteresada, es símbolo o posibilidad de reconocernos a nosotros mismos; es la fiesta y el lugar donde se recupera la comunicación de todos con todos<sup>1</sup>.

El juego es una de las dimensiones de la existencia. Se trata de restituir el lugar que el juego tiene en la fundamentación, conformación y creación de la realidad humana, restituirle al juego la esencia del ser humano como sujeto creador y transformador. El juego es siempre una confrontación, para que el juego sea posible es preciso que exista Otro.

En el juego domina un alto grado de libertad, esto no quiere decir que el juego no este reglamentado; por el contrario, el juego es una actividad autorregulada, acompañada de tensión, incertidumbre, alegría, y de la conciencia de ser de otro modo que en la vida corriente. No se trata de que haya “jugadores” que hagan posible el juego, sino más bien que el juego hace posibles los jugadores. Resulta evidente que en el modo de ser del juego, el verdadero sujeto de éste no es el jugador, sino el juego mismo.

De manera análoga, este es el tema. La teoría de la votación aparece como una solución a la falta de unanimidad, que no es incompatible con la necesidad de obtener consenso, diálogo y compromisos éticos para recuperar el futuro.

Es infantil intentar descubrir la panacea electoral, las reglas del juego político son un proceso siempre perfectible, de conformidad a las evoluciones del modo de vida político y social. La razón es simple, la democracia es un reto, no es cosa, sustancia u objeto, la democracia siempre está por venir; no puede adecuarse, en el presente, a su concepto.

La democracia es una promesa que está en la esperanza y se inventa en la acción legislativa; ésta, no puede ser objeto de un juicio que la determine; pero ello no significa que la democracia no vaya a estar presente mañana, para lo que es preciso el despliegue del legislador, diseñar los proyectos que permitan la convivencia solidaria, humana, la vida buena, la esperanza.

La norma que se alimenta de la deliberación ciudadana, sin duda, tarde o temprano, incidirá en las transformaciones. Los pueblos requieren hoy más que nunca, pensar su tiempo, más cuando al hacerlo se corre el riesgo o la suerte de la palabra pública; en ese uso habrá que ir de prisa, pues es la atención a un espacio público y, por tanto, a un presente político, transformado a cada instante, en su estructura y en su contenido.

Para la vida ciudadana una moral normativa no es suficiente; las leyes no indican qué es lo que se debe hacer en situaciones particulares, la política no es una ciencia que haga estatutos. Se requiere de la ética de las virtudes, es decir, las cualidades humanas que necesita la política. Las virtudes deben

<sup>1</sup> GADAMER, Hans-Georg. Verdad y método. Ediciones Sígueme – Salamanca 1997. pp 143 a 182

ser aprendidas y ejercitadas, meditarase con pretensiones éticas.

Por eso el trabajo del legislador es fundamental: promover los procedimientos y la forma de vida democrática. Hacer que converjan Derecho, Ética y Política.

Lograr la aceptación de una norma requiere la evaluación de la realidad y del proyecto de cambios para buscar los consensos. Legislar la convivencia tiene rango de actividad educativa. Los representantes populares deben interpretar la realidad para aportar la moralidad y legalidad que permitan los cambios. Sólo así se forja la legitimación.

La principal legitimación, es cierto, se da en la celebración de elecciones democráticas; pero otra, no menos importante, es la legitimidad en la toma de decisiones. Ambas están sometidas, nos guste o no, al control de la opinión pública.

En ese acontecimiento el legislador trasciende la representación y se convierte en servidor público de la verdad y la justicia, merced a saber escuchar y hacer uso de la palabra y, esencialmente, honrarla. La responsabilidad no es menor ni fácil, ya que no existe una verdad social única. Los consensos son producto de un fino trabajo argumentativo ante la pluralidad de opiniones e intereses que operan en contradicción en el seno de la sociedad.

Los cuestionamientos del legislador no están sólo en el presente sino en la actualidad. La actualidad se da activamente producida, cribada, utilizada e interpretada. No se puede hacer el análisis más que al precio de un trabajo de resistencia, de conainterpretación vigilante. El legislador debe estar atento a los acontecimientos, el acontecer no se deja subsumir en ningún otro concepto, ni siquiera en el del ser.

A los acontecimientos no se les debe impedir nunca su llegada. Para que haya acontecimiento, en consecuencia historia, es preciso que la posibilidad de la transformación se abra y se dirija a la comunidad. El acontecimiento no se reduce a que algo acontezca. En política se anticipa y se amortigua de antemano.

Esta es la razón por la cual la democracia no existe nunca en el presente; es una promesa. Las urnas no instalan la democracia, legalizan y legitiman el procedimiento y demandan la actualización de las reglas del juego, además son la base de una nueva forma de vida. La democracia llega cuando se cumplen los compromisos, cuando se asume la ética política de la responsabilidad.

En la espina dorsal del legislador están los partidos políticos, cuya responsabilidad constitucional, como Entidades de Interés Público, es estimular la opinión pública a través de la participación y deliberación ciudadana, toda vez que sin un sistema de partidos no hay participación política, los ciudadanos participan en la medida que las ideas le son atractivas.

La opinión pública es un mar sin playas definidas, para llegar a estas se requieren faros que guíen. Atender y prever, discurso y conducción, son conceptos que no se pueden apartar del baremo del legislador. Lo que he establecido parece utopía, sí, en efecto, lo es, en la medida que es un ideal que se puede realizar. No hay utopía sin convicción, pero si hay interés miope al sentir y esperanzas de la colectividad.

En la Representación Popular, es increíble, en pleno siglo XXI, que se atisbe encono e ignorancia sobre los procedimientos electorales, permítanme una alegoría, se habla de democracia como concepto etéreo, sin darse cuenta que ésta no se manifiesta sin el procedimiento, y éste sólo se logra a través de la institucionalidad. No hay verdad en la idea de que las instituciones electorales produzcan incomodidades irreconciliables.

Es tiempo de explorar nuevos significados, nuevas definiciones de la división y el equilibrio de poderes; la representación popular debe acrisolar una nueva geometría, dejar atrás el esquema lineal representante-representado, debe ir donde se encuentra el sistema de partidos, los grupos de interés, los grupos de presión, los intentos de la sociedad participativa, los incipientes ciudadanos deliberativos, no perder la perspectiva de los poderes Ejecutivo y Judicial, que son una realidad en la democracia y en la convivencia social.

En esta dimensión, la representación popular sí puede impedir la concentración de las decisiones, y asegurar la efectividad de derechos y obligaciones constitucionales, con la única etiqueta de normas ciudadanas.

La regla de oro de la democracia dice: “las mayorías mandan”. ¡Esta es una sentencia agresiva! La propia definición de la política demanda una nueva interpretación, el diálogo entre pares es el parto del consenso: el consenso, manda para obedecer. El diálogo es la base de la ética, de la política, de la convivencia, de la solidaridad, es la esencia de los seres humanos.

El lenguaje es la casa del ser y la morada de los hombres, nos dice Heidegger<sup>2</sup>. En la línea de pensamiento de Wittgenstein el lenguaje produce la cultura y al propio tiempo la cotidianidad, entonces el lenguaje es más que una coreografía de la vida, es la fórmula de la integración social, un espacio de lo público, la ingeniería de los consensos. El lenguaje es el arma de la deliberación, es el espejo del pensamiento y es molde de los entendimientos. Es el diálogo el que hace posible la alteridad.

Descartes, piensa la existencia de un sujeto por fuera de toda duda: “pienso, luego [entonces] existo [soy]”. En nuestra época ese sujeto sufre una metamorfosis, se transforma en individuo; es en él donde se hace la capacidad práctica del sujeto, en esta mutación se singulariza el obrar humano, incluyendo la ética y la estética.

<sup>2</sup> HEIDEGGER, Martín. El ser y el tiempo. Segunda reimpresión de la segunda edición. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1995



En los comportamientos humanos, la razón práctica queda en manos de los sujetos; es así como el individuo puede asumir sus múltiples dimensiones sin perder su sustantividad: el sujeto en busca de la libertad, miembro pertinente de la sociedad civil, ciudadano del Estado. Ese cambio crea una trinidad: sujeto, individuo y ciudadano.

Bajo este argumento podemos entender que la razón comunicativa está plasmada en el lenguaje, incluso, en la más mínima conversación, toma una actitud y un compromiso ante determinadas suposiciones. Si no es posible entender así la esencia de la sociedad, entonces la acción argumentativa de la representación popular está en crisis, y muy seria. Sin entender la realidad no es posible contribuir a sus cambios, la razón es sencilla, se está fuera de ella.

El derecho nace de la cotidianidad, de los acontecimientos más extraordinarios y de la misma manera de los más sencillos, por ello, el legislador tiene la responsabilidad de hacer descansar el sistema jurídico en normas fundamentales hipotéticas, de las cuales deriva la validez del derecho.

Es en el Estado de derecho donde se desarrolla la formación de la voluntad política, la producción legislativa y la práctica de decisiones judiciales. México necesita, con carácter de urgente, de un proceso de racionalización de los acontecimientos, en el cual no se debe perder de vista la perspectiva ética no en términos individuales, sino como discursividad.

En efecto, como lo establece Adela Cortina, la ética es un proceso dialógico, en ese sentido la acción comunicativa puede devolverle al estado democrático de derecho el fundamento esperado. El derecho inspirado en la razón comunicativa no puede ser olvidado. De un lado, las restricciones necesarias para la convivencia social, y por el otro, la idea de autorregulación conciente de las conductas.

La legitimidad del ordenamiento jurídico no es otra cosa que un juego de lenguaje, un juego de la acción comunicativa, una conciliación de extremos.

No se duda que el legislador es un agente social que ha transformado la realidad; en esa transformación ha asumido una responsabilidad social. Lo ha hecho de manera unilateral, cosa que el ciudadano ya no debe permitir; es de urgente necesidad que las transfiguraciones sociales sean producto del consenso y de una lectura de la realidad sensata, adecuada, seria, responsable, coherente.

La institucionalidad debe de ser alentada desde el poder público, desde el ejercicio de la gobernación; dicho de manera contraria, no es ético que las instituciones sean desdeñadas, diseñadas de manera parcial o con poco interés por parte del legislador. En política no cabe el desdén.

Por el lenguaje comenzamos a construir la realidad y a partir de él logramos que esta realidad construida sea comunicada a otros. Es también

en virtud del lenguaje y de los vínculos comunicativos que establecemos, que los otros aceptan o rechazan las descripciones del mundo.

En el 400 aniversario del Quijote, tomemos sus lecciones, el Quijote hace uso de recursos que se encuentran validados únicamente dentro de su subuniverso, por ejemplo el encantamiento, para así lograr conciliar las diferentes interpretaciones que él y los otros hacen de los mismos fenómenos.

Al parecer, en el acceso a este subuniverso simbólico, distinto y discordante con el de la realidad cotidiana, el Quijote encuentra, al menos transitoriamente, las validaciones que necesita para legitimar la interpretación de sus experiencias subjetivas diametralmente opuestas a las experimentadas por los otros<sup>3</sup>.

Pensar es una acción que va más allá de la posibilidad o la capacidad. Pensamos si no reducimos la acción a una mera representación especulativa. No hay acción política sin pensamiento, el reto es profundo y comprometido. Es el caso de la vigencia de los valores éticos en todo el ámbito de la conducta humana: instituciones y ciudadanía. De ahí pende el bien de todos, los propósitos éticos, el fin último de la política. Requerimos un esfuerzo supremo de regeneración política.

La democracia no es sólo procedimiento, la vida política es más que ello, la realidad comunitaria se diseña en el derecho. Este punto es, a mi juicio, neurálgico, pues requiere nuevas significaciones que provengan de la convergencia de tres problemáticas:

1. La urgente necesidad de superar la valoración que la teoría marxista clásica hizo del derecho, considerándolo como una derivación superestructural de una formación económico-social dada, cuya única función era la de garantizar el dominio de clase y la supervivencia de una estructura económica como la capitalista<sup>4</sup>;
2. hilvanar un diálogo con la teoría jurídico-constitucional;

3. Acudir al derecho como instrumento de reconciliación social.

En esta visión está la propuesta de un discurso del derecho que atienda el reconocimiento de que los procedimientos jurídicos, en tanto sus contenidos, garanticen la multiplicidad de perspectivas del mundo de la vida, y hagan del derecho una actividad educativa capaz de rehacer el lazo social desintegrado desde una posición dialogal que supere los límites del paradigma monológico.

<sup>3</sup> Schutz A. *Don Quijote y el problema de la realidad*. En: Estudios sobre Teoría Social, Amorrortu Editores, Bs. As. 1974.

<sup>4</sup> HOYOS, Guillermo "Jürgen Habermas, filósofo de la modernidad" en *Humanidades*, Bucaramanga: Revista de la Universidad Industrial de Santander, 1993, pp. 67-75.

Si no reivindicamos el papel que el derecho asume en nuestra sociedad, si no promovemos la revolución de un nuevo discurso para la convivencia, nos apartamos del derecho y de la democracia, la base democrática es el “miserio detalle” del procedimiento electoral. Y el procedimiento electoral sólo y solamente es posible por la vía de la institucionalización.

Del mismo modo debemos asumir y promover que la opinión pública se constituya en el actor principal de la acción política y la interpretación jurídica.

La vida y la responsabilidad compartida tiene origen en la soberana representación popular, esencia de voluntad colectiva encausada a través del derecho, entonces, debemos hablar de la moral, la ética y su consecuente moralidad y responsabilidad, en la perspectiva del estado constitucional.

En esta guisa se atiende y prevé una solución que supere la tensión interna y externa entre hechos y normas, entre la dimensión coercitiva y la dimensión legitimatoria de la ley, entre la dimensión comunicativa y la dimensión sistémica de la integración social.

El derecho es el único instrumento social que sobrevive después de la racionalización y desencantamiento de las imágenes unitarias tradicionales del mundo, las cuales, además, dejan a la sociedad en su conjunto sin elementos de legitimación adecuados. La fórmula weberiana de “fe en la legalidad” no es suficiente para satisfacer el enorme déficit de legitimación de la sociedad de nuestro espacio cosmopolita<sup>5</sup>.

El derecho debe ser concebido como la categoría de mediación social entre hechos, normas y los subsistemas funcionales económico y político-administrativo. La tensión entre legalidad y legitimidad sólo puede resolverse a través del derecho, exclusivamente<sup>6</sup>.

Sin embargo, los procedimientos de producción de normas legales, aunque complementarios, deben ser independientes de los procedimientos de racionalidad práctica, es decir, de la visión unilateral de los legisladores como actores de partido.

De allí la inevitable tensión que el derecho debe soportar y conciliar para lograr la integración social.

“Los mensajes normativamente substantivos pueden circular a través de la sociedad solamente en el lenguaje del derecho. Sin su traducción al complejo código legal que está abierto igualmente al mundo de la vida y al sistema, esos mensajes caerían en los oídos sordos de los medios-guías de las esferas de acción. El derecho entonces funciona como un transformador que, antes que todo, garantiza que la red comunicativa de la integración social se tienda a través de la sociedad como un todo tejido conjuntamente”<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Traducción al inglés de William Rehg), Cambridge: MIT Press, 1996. p. 26 y ss

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 37 y ss.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 56.

El reto es la reconstrucción discursiva del derecho y de su fundamento normativo. Se trata de superar la construcción monológica del derecho por medio de una reconstrucción dialógica en la cual el principio discursivo pueda proveer un criterio procedimental-argumentativo de validez normativa.

La validez legal relaciona, desde el derecho, por una parte, el hecho social, forzosamente coercitivo a fin de garantizar los derechos ciudadanos y, por otra, como procedimiento para conformar la ley, abierto a una racionalidad discursiva legitimatoria, democráticamente organizada.

El Principio de Democracia es supeditado al consenso mínimo normativo, un agravio para la política, pues se trata de negar los derechos de las minorías. Las aplastantes mayorías relativas o calificadas son una condición para la realización de la ley.

Debemos superar esta etapa haciendo uso del Principio de Legitimidad que supone un consenso de la ciudadanía, de acuerdo al principio discursivo, en el marco de procedimientos legalmente institucionalizados<sup>8</sup>.

En el marco de una teoría del discurso, moral, derecho y política son, pues, mutuamente complementarios. De allí la necesidad de imparcialidad entre las diferentes concepciones de bien existentes en una sociedad. Pero no entre todas las existentes, pues muchas se automarginan de tales procesos, sino entre todas las que se proyecten como representativas en una sociedad multicultural.

El procedimiento discursivo es el producto de una visión pluralista del disenso sustantivo entre individuos y grupos sociales. La oposición grita y alerta los males, empero, cuando es gobierno guarda silencio, que es el mejor cómplice de la maniobra. Un nuevo discurso debe abandonar la comodidad acústica, debe hacer uso de la razón pública: participar y deliberar.

Este procedimiento en una nueva dimensión, es necesariamente crítico y se fundamenta en un listado de derechos básicos, garantizados en y por los mismos procedimientos institucionalizados, y cuyo objetivo esencial debe ser la plena realización de la autonomía política de la ciudadanía.

La relación externa e interna entre el derecho y la política en su interpenetración conceptual permiten una base de legitimidad más amplia que requiere tanto de canales legales para su sanción, como de poder ejecutivo estatal para su concreción<sup>9</sup>.

La relación postconvencional entre el derecho y la política viene establecida por el hecho de que el derecho no recibe su sentido legitimatorio ni a través de la forma legal, en sí misma, ni por un contenido moral previamente determinado, sino por un procedimiento legislativo que engendra legitimidad en la medida en que garantiza discursivamente las perspectivas públicas de la sociedad en general.

<sup>8</sup> Ver, específicamente, "A reconstructive approach to law I: the system of rights" y "A reconstructive approach to law II: the principles of the constitutional state" en *Ibid.*, p. 108.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 162 y ss.

Esto lleva a considerar la vía legislativa no sólo como una rama entre los poderes del estado, sino como el medio por excelencia para la expresión discursiva de la opinión pública. Esta relación discursivo-procedimental entre el derecho y la política concibe el proceso legislativo como interacción entre instituciones formales y estructuras comunicativas informales de la esfera pública.

Todo esto impone una diferenciación entre poder comunicativo, poder político y poder administrativo.

El primero es la expresión de la dinámica discursiva de formación de la opinión pública a nivel de las diferentes formas y sujetos colectivos que conforman el mundo de la vida.

El segundo es la manifestación institucional de ese poder comunicativo por medio de procedimientos democráticos legislativos que garantizan su autonomía discursiva y gracias a lo cual la voluntad pública se convierte, en la forma de leyes y políticas públicas, en poder administrativo de regulación sistémica.

Identificamos tres órdenes, diferentes pero concatenados, que son relevantes para la formación de la voluntad política: el moral, el ético y el instrumental. Los tres se articulan desde los procesos de formación de opinión de la voluntad pública.

Ello significa que el derecho, pese a su grado de concreción, no sólo concierne al contenido moral sino también al sentido legal de su validez y al modo de su legislación. Es decir, en él y a través de él se combinan tres diferentes facetas de la razón práctica, tres diferentes maneras de justificación y aplicación del discurso relativo a las cuestiones sociales: el moral, el ético-político y el pragmático<sup>10</sup>.

En esa dirección, el proceso legislativo debe agotar la determinación de:

- Recomendaciones pragmáticas, cuyo sentido del deber está orientado por la elección libre de decisiones instrumentales sobre la base hipotética de intereses y valores preferenciales por parte de los actores.
- La definición de objetivos ético-políticos, cuyo sentido del deber está orientado por la realización de los patrones de vida buena de una comunidad específica, sobre la base de la interpretación hermenéutica de su cultura, tradición y proyecciones históricas.
- La consideración de un contexto normativo moral, cuyo sentido

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 162 y ss

del deber está orientado hacia la autonomía de la voluntad, sobre la base de una elección racional de validez universal que no sea contextualmente contingente.

Esto define, a su vez, tres niveles de discurso, argumentación y decisión legislativa: un primero, donde se estudian los aspectos pragmáticos, técnicos, específicos e instrumentales, de los diferentes sujetos colectivos sociales; un segundo, donde se consideran las diversas perspectivas ético-políticas alternativas de estos actores; y un tercero, donde se contrastan las diferentes opciones con un hipotético marco normativo.

Así, se definiría un proceso de decisión legislativa regulado por dos tipos de compromisos argumentativos: el regateo, en los dos primeros niveles, y el consenso, en el tercero.

Lo anterior lleva a tener que precisar, desde la perspectiva de la teoría del discurso, nuevos significados y nuevas interpretaciones de los principios del estado constitucional y la lógica de la separación de poderes, y a una actualizada descripción de los principios de la soberanía popular, del pluralismo político, de la legalidad de la administración y de la separación entre estado y sociedad, productos de una opinión y voluntad públicas discursivamente estructuradas.

Así, se materializa una simple idea: la de que la arquitectura organizacional del Estado está hecha para la organización autónoma de la voluntad política de una comunidad constituida por un sistema de derechos que garantiza la asociación igual y libre de coasociados bajo la ley. La ciudadanía merece entendimientos claros y respetos mutuos.

La democracia y sus procedimientos deben tener un rostro nuevo que corresponda a la época, las circunstancias, la cultura, en las que hoy se vive, en esa virtud requieren de nuevas definiciones, una interpretación adecuada para construir una nueva, también, teoría normativa de la democracia por medio de un modelo discursivo-procedimental del proceso democrático que articula las instituciones formales con una esfera pública abierta y no restringida.

La teoría del discurso busca mediar e integrar, en un nivel más amplio, dos visiones opuestas de la democracia contemporánea: de una parte, la perspectiva liberal, que reduce el proceso democrático a una negociación de intereses en el marco de procedimientos de voto y representatividad legislativa regulados por un catálogo de derechos individuales.

De otra, la perspectiva republicana, que le confiere al proceso de formación de la opinión pública un carácter ético-político particular, delimitando la deliberación ciudadana a un marco cultural compartido.

La reconstrucción racional permite fundamentar la legitimación democrática superando las lagunas fomentadas por visiones convencionales, lo cual hace referencia, directamente, a la necesidad de replantear la democracia. La democracia no puede quedar reducida a procesos de dominación o de retórica.

Las elecciones democráticas deben funcionar como instrumentos de racionalización discursiva de la opinión pública en torno a decisiones gubernamental-administrativas fundadas en procedimientos legales. La razón pública no es ejercida por el estado sino por la esfera de la opinión pública que configura el conjunto de ciudadanos y sujetos colectivos libres e iguales de una sociedad.

Una traducción sociológica que la comprensión de un concepto de política democrática deliberativa requiere, exige una reconstrucción diferente a la definición sugerida por Norberto Bobbio en su teoría de la democracia<sup>11</sup>, así como a la interpretación tecnocratizante de la democracia de la teoría de Robert Dahl<sup>12</sup>. En ambas se desconocen las condiciones necesarias para un procedimiento democrático de toma de decisiones que integre la esfera comunicacional de la opinión pública como protagonista central del proceso.

Ante esto se impone el desarrollo de un concepto de política deliberativa de dos vías. La esfera pública opera, de una parte, como una red plural, abierta y espontánea de discursos entrecruzados de los diferentes actores ciudadanos, garantizada deliberativamente; y, de otra, gracias a un marco de derechos básicos constitucionales.

Ambas condiciones posibilitan la regulación imparcial de la vida común, respetando las diferencias individuales de los diversos sujetos colectivos y la integración social de una sociedad desencantada. Esta doble característica de la política deliberativa que la hace oscilar entre la institucionalización democrática de la formación de la voluntad pública y la formación informal de la opinión pública, exige la necesidad incondicional de que la detentación del poder se mantenga neutral.

La sociedad civil y la opinión pública son el resultado de un proceso circular de poder comunicacional. Las crisis de racionalidad y legitimación se originan en la incapacidad del sistema político para hacer converger y poder preservar la integración social de sus perspectivas y determinaciones.

Todo esto nos lleva a redefinir las nociones de sociedad civil, opinión pública y poder comunicativo con el objeto de interpretar integralmente las estructuras internas de la esfera pública y su intrincada relación con el derecho y el sistema legal de nuestra sociedad.

La esfera pública se reconoce a través de las estructuras comunicativas de la sociedad, canalizando las cuestiones sociales políticamente relevantes

<sup>11</sup> Norberto BOBBIO, *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*, Cambridge: 1987.

<sup>12</sup> Robert DAHL, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Conn., 1989.

pero dejando su manejo especializado al sistema político. El principal objetivo de la esfera pública es la lucha por expandir influencia política dentro de la sociedad, en torno a los asuntos específicos que convocan el interés generalizado de la sociedad en determinados momentos.

Cuando tal influencia se ha extendido sobre una porción significativa de la ciudadanía, se evidencia la autoridad definitiva que la audiencia pública posee, en tanto es constitutiva de la estructura interna y la reproducción de la esfera pública. Esta esfera pública sólo puede satisfacer su función de percepción y tematización de los problemas sociales tanto como posibilite la comunicación entre los actores potencialmente afectados.

Gracias a la comunicación descentrada sin sujeto<sup>13</sup> que se crea discursivamente, la ciudadanía, dispersa en la esfera pública, penetra los procesos institucionales de gestión pública. Ello remite, una vez más, al rol del derecho interpretado democráticamente en cuanto sea capaz de traducir el poder comunicativo de la sociedad a leyes, decisiones burocráticas y políticas públicas.

La democracia se funda y se legitima en la participación ciudadana en la toma de decisiones y su deliberación debe garantizarse en todos los niveles de decisión administrativa, so pena de acudir, de manera plenamente justificada, a la desobediencia civil.

La ciencia y la ética se complementan, de la misma manera que el derecho y la moral. A la ciencia le compete describir los procesos de desinhibición instintiva, de emancipación institucional, o de simple descentralización administrativa, que a su vez genera la universalización de los derechos democráticos en una determinada sociedad civil, a fin de regular la resolución de estos mismos problemas.

Por su parte, a la ética le compete regular el continuo proceso de renovación institucional que a su vez genera este mismo proceso de universalización de los derechos democráticos, a fin de ejercer un control de tipo deliberativo sobre esa misma situación; así lo hizo notar Habermas en su “Teoría de la acción comunicativa”.

La ciencia reivindica una objetividad y una neutralidad libre de valores que, sin embargo, está mediatizada por un mundo social determinado y por la propia ética, sin poder eludir esta mediación. Esta situación se vuelve en sí misma paradójica, salvo que se utilice para descubrir un punto de partida más fundamental que está sobreentendido tanto en las valoraciones de la ciencia como de la ética.

La sociedad no puede, conceder a la deliberación democrática mayoritaria una plena discrecionalidad normativa en la fijación de fines racionales cuya operatividad después se debe comprobar en el mundo de la

<sup>13</sup> J. HABERMAS, *Op. Cit.*, Sobre este concepto (subjectless communication) ver *Ibid.*, pp. 184, 299-301, 408-409.



vida. Más bien se debe reconocer que las deliberaciones democráticas siempre tienen presupuestos normativos de tipo ético muy preciso.

En este sentido, el uso estratégico del lenguaje siempre lleva asociada la consecución de unos fines que se expresan en la propia realización de esa acción, salvo que se trate de una acción ocultamente estratégica, o simplemente parasitaria, donde se introduce una contradicción pragmática entre lo que se dice y lo que a la vez se hace, debido a la presencia de fines comunicativos no manifiestos.

Todo esto nos lleva a redefinir las nociones de sociedad civil, opinión pública y poder comunicativo y a que, en base a las estructuras de ética, derecho y política, se puedan interpretar integralmente las estructuras internas de la esfera pública y su intrincada relación con el sistema legal de nuestra compleja sociedad.

La existencia de una sociedad civil supone una serie de características las cuales determinan su existencia diferenciada. El sistema político debe mantenerse sensible a esta influencia de la opinión pública a través de los partidos políticos y las elecciones, los cuales constituyen los canales de entrecruzamiento entre la sociedad civil y la esfera pública.

La dependencia de los actores del sistema y la eventual manipulación de los medios de comunicación pueden reducir las posibilidades de deliberación autónoma efectiva de la sociedad civil.

Los medios de comunicación deben operar como actores fundamentales del proceso comunicativo público, lo que los compele a asumir pautas normativas que garanticen un flujo libre y no coactivado de la comunicación social, autoconcibiéndose como instrumentos de la ciudadanía para transmitir sus sentimientos, pensamientos y tomas de posición ante el poder y preservando su integridad e independencia.

La democracia se funda y se legitima en la participación ciudadana, en la toma de decisiones, y su deliberación debe garantizarse en todos los niveles de decisión.

El nuevo derecho saldrá del modelo de política discursiva fundada en conceptos claros y actuales de ética, política y derecho. El paradigma discursivo-procedimental debe conciliar los resultados del paradigma del estado de bienestar y de la perspectiva deontológica, para tener un doble rostro, por un lado acometer funciones estratégico sistémicas, y por otro, integrar, desde una perspectiva formativa, a la sociedad en su conjunto.

El principio discursivo, aplicado al derecho, desarrolla un modelo procedimental que privilegia las condiciones comunicativas, los procesos de

formación de la opinión y la voluntad públicas y que, en su aplicación, es el único que asegura la autonomía moral de los diversos sujetos colectivos ciudadanos.

Esto se impone en la medida en que sólo el derecho positivo asegura la autonomía, como no puede hacerlo la moral, en las sociedades complejas. En efecto, la ley debe ser la expresión simultánea de la elección racional de actores libres y la elección existencial de personas.

La autonomía legal afianza a un tiempo las libertades individuales y las comunicativas, ello demuestra lo complejo de la estructura del derecho, y cómo sufre frente a la de la moral, en la medida en que regula y libera los límites de acción de la libertad individual e incorpora objetivos colectivos que sobrepasan las consideraciones morales individuales.

Este carácter dual del derecho conduce a reconocer y esclarecer su relación interna con la democracia, lo cual se comprende porque las libertades individuales de los sujetos privados solo se garantizan por la autonomía pública de los ciudadanos.

Este reconocimiento horizontal de los ciudadanos como libres e iguales garantiza su autonomía privada y pública, establece una relación interna entre derechos humanos y derechos positivos y establece constitucionalmente el poder gracias a la acción de la ciudadanía. Es decir, la democratización simultánea del derecho y la democracia a través de la voz y la acción institucionalizadas de la multiplicidad de sujetos colectivos que conforman la ciudadanía.

Las alternativas en las que se debate la comunicación política no son, en definitiva, ni originales ni especialmente distintas de las que afrontan otras democracias del mundo occidental más avanzado. Pero tampoco cabe interpretarlas como una calca automática del modelo global dominante.

La ventaja de aplicar una perspectiva comparativa al dictamen sobre nuestra comunicación política estriba en la superación de cualquier maximalismo extremo.

Pero además de eso, la situación intermedia entre el tradicionalismo y la postmodernidad política; entre los valores democráticos y ciertas prácticas de autoritarismo elitista, se revela como un excelente campo de análisis, con proyección teórica general, sobre las mejoras y los déficit que cada innovación en la retórica mediática y en las restantes fórmulas de debate entre élites y ciudadanos, puede ir suponiendo en el devenir de la democracia a lo largo del siglo XXI.

Comencemos entonces por preguntarnos si hay algún tipo de verdad vinculada a la política y, si la hay, qué tipo de verdad podría ser esta.

Cuando hablamos de política nos referimos, en un sentido abierto y

general, a los asuntos de interés común.

Ya desde la modernidad, concretamente desde el siglo XVIII, ha quedado separado el ámbito de la política o de lo público, del ámbito de lo social, donde la gran diferencia que nos interesa precisar aquí está en que, si bien en lo social se puede discutir y tomar decisiones sobre asuntos de interés común, es en el ámbito de lo político donde esos asuntos son fundamentalmente ejecutados y, en esa medida, pueden o no coincidir con los intereses de la sociedad civil.

Desde el origen de la filosofía y del pensamiento racional, la verdad ha estado vinculada con el decir lo que es. Es decir, más allá de las diversas concepciones que la verdad haya tenido a través del tiempo, ha habido y reposado en ella siempre el decir las cosas tal como son: es este concepto clave el que se conoce como verdad por correspondencia y que fue claramente definido por Aristóteles cuando dijo que la verdad era la adecuación del intelecto, o mente, a la cosa.

Ahora bien, este decir lo que es puede ser entendido en dos sentidos muy diferentes y opuestos: las llamadas verdades racionales y las llamadas verdades objetivas o basadas en hechos.

Más allá de la validez que podamos atribuirle a esta distinción, ella se da de hecho en el conocimiento y nos sirve para comprender los dos grandes ámbitos con que la mente se relaciona y las implicancias que ellos conllevan.

Hablar de verdades racionales nos remite fundamentalmente a los axiomas y principios fundamentales del conocimiento, y también a la filosofía o al conocimiento de verdades últimas e inmutables que, por su propia naturaleza son intangibles, de aceptar que estas últimas existan.

Lo que en todo caso quiero precisar es que la mente tiene como correspondencia cierto tipo de realidades donde lo que es, y lo que puede, y debe decir la verdad, no son entidades que existen físicamente en el mundo, en la naturaleza, y que por ello llamo intangibles.

Es respecto de este tipo de conocimientos que hablamos de verdad racional pues ellos son directamente determinados por la razón: son verdades de la razón, por decirlo de alguna manera. Hay que señalar que este tipo de verdades no ofrece cuestionamiento alguno por su propia naturaleza; por ser de la razón, por estar fundadas en un consenso meramente racional.

Es precisamente porque hay este consenso que no discutimos sobre su validez, sobre su verdad: en este sentido la verdad es coercitiva y excluye el debate.

También es importante señalar que si este consenso se da, y ha existido desde siempre, es porque este tipo de verdades no se vinculan

directamente con nuestra vida cotidiana; de lo contrario el consenso sería frágil, por no decir mínimo o hasta imposible, como parece ser el caso hoy en todo lo relacionado con la moral.

Es el otro tipo de verdades el que en principio se relaciona con nuestro tema: las llamadas verdades objetivas o basadas en hechos. Estas verdades también dicen lo que es, pero aquí lo que es se refiere a la existencia. No obstante, aquí tenemos que hacer igualmente una distinción, esta existencia puede referirse tanto a hechos de la naturaleza, como a situaciones vividas o eventos históricos: asuntos humanos.

Es en el primer caso donde hay verdad -verdad objetiva-, mientras que en el segundo caso, y para ser precisos, sólo podemos hablar de opinión y hay que decir que desde el origen del pensamiento conceptualizado, con Platón, la verdad se opone a la opinión, siendo la primera propia de la ciencia y el conocimiento, y la segunda de la vida cotidiana o del estado de incultura.

No toda innovación mediática en la comunicación política implica un atentado contra los ideales de una democracia más participativa y responsable, ni tampoco cada una de las resistencias de la cultura política tradicional y el marco político-electoral de estilo europeo equivalen a una garantía de salud democrática frente a los excesos de frivolidad y espectacularidad manipuladora que se le atribuyen a las nuevas democracias postmodernas.

La tarea a desarrollar, por lo que se refiere al seguimiento de los cambios en las prácticas de comunicación política tiene un largo camino por delante.

México dispone ya de una vida política adaptada a la modernización de la dependencia mediática, hay rasgos muy llamativos en la línea de esa tendencia, pero todavía restan muchos procesos y condicionantes característicos de una cultura política tradicional.

Algunos de los mecanismos jurídicos y hábitos políticos tradicionales pueden ser contemplados como positivas resistencias de la cultura democrática, por cuanto suponen no depender exclusivamente de la videopolítica y el efectismo del marketing político.

Pero también implican consecuencias negativas, cuando el modelo tradicional significa una menor independencia de los medios frente a las instituciones políticas y una reducción por diferentes vías de presión, de la capacidad de diálogo político igualitario y transparente.

Para atenderlo requerimos un esfuerzo del pensamiento y de comunicación, que supere viejos atavismos para inventar un nuevo discurso:

Que complemente el pesimismo de la inteligencia y de la razón crítica con el optimismo de la voluntad para construir un mundo más humano.

Que salve el papel de las ideas, no es sólo el de una hermenéutica de

los hechos, sino mediante la anticipación de un borrador del porvenir.

Que recupere los caminos de la interioridad y de la identidad ciudadana, a través de una revalorización educativa y social, que impacte el territorio de los auténticos valores.

Que negocie con las demandas de la realidad.

Que reivindique el significado de las relaciones humanas, en las que el Otro es posibilidad de construcción recíproca y común.

Que recree la práctica de la solidaridad, la gratuidad del dar, la sensibilidad ante la demanda ajena, una sociedad justa, generosa que se abra a los Otros.

Que ponga un freno a los consumos irracionales y desenfrenados de productos e imágenes que nos llevan a la destrucción.

Que construya las condiciones para la distribución equitativa de los recursos.

Que diseñe los lenguajes necesarios para interpretar y decodificar los fenómenos de nuestro tiempo, la palabra establece los límites del mundo y determina los ámbitos de significación.

Que asuma el compromiso transformador que se fortalece en el encuentro dialéctico de las ideas y de la acción para imaginar realidades necesarias y distintas.

Que fortalezca la esperanza.

Hoy es el momento de replantear los valores y los compromisos, precisamente porque estamos en el umbral de la transfiguración social. Nuestra asignatura pendiente es el tránsito de la democracia procedimental a la democracia como forma de vida. La democracia es una realidad que debe contener una fuerte dosis de racionalidad.









## **Estado bicéfalo o casa de dos puertas. Legislar y gobernar en la incertidumbre**

Juan Francisco Escobedo\*

### **Poder legislativo, gobernación y gobernabilidad**

Dos hechos incontrovertibles han vuelto visible, relevante e imprescindible para la vida democrática del país y de los estados miembros del Estado Federal, la función legislativa: la alternancia con Gobierno dividido y la inexistencia de controles hegemónicos en la mayoría de los Congresos locales en los estados donde no ha ocurrido la alternancia.

La visibilidad del Poder Legislativo es una noticia reciente en la agenda pública. Mientras las funciones legislativas ocultaron su relevancia por el velo interpuesto por los titulares de los poderes ejecutivos y no adquirió el Poder Legislativo los rasgos que hoy tiene, el modelo de separación y distribución funcional de poderes desarrollada en la Constitución General y replicada en todas las constituciones locales, fue una pretensión formal sin sustento en el mundo fáctico.

La asimétrica relación entre los poderes públicos, tanto en la escala nacional como en la local, han impedido el desarrollo de las capacidades y virtudes de nuestro modelo republicano y federal. Las relaciones de subordinación estuvieron estrechamente vinculadas con la eficacia de un modelo de gobernación y gobernabilidad que encontraba su principal fuente de legitimación en la eficacia y no en la democracia de sus instituciones y procedimientos.

La capacidad de gobernar constituye el núcleo duro de cualquier definición minimalista de gobernación, que en México ha radicado históricamente en la eficacia decisoria del Poder Ejecutivo y en el funcionamiento de un modelo de intercambios políticos entre poderes públicos y actores sociales, basado en la centralidad del ejercicio de las funciones ejecutivas.

En la historia de la gobernación de las regiones del país, se registran excepciones, mutaciones y desfases locales respecto del modelo de gobernación nacional. Pese a su eficacia, el modelo de gobernación no fue aceptado y adoptado por todos los actores políticos y sociales, especialmente cuando adquiriría sesgos autoritarios y centralizados, altamente pronunciados. Las voces disonantes se minimizaban o excluían por el rodillo de los operadores de la Secretaría de Gobernación, en nombre de un esquema de gobernación no democrático.

\* Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. [jfescobedo\\_2000@yahoo.com](mailto:jfescobedo_2000@yahoo.com)

La historia del Estado nacional y de la dimensión local del Estado, está llena de actos eficaces, contundentes e incluso eficientes, que con frecuencia rozaron la legalidad e incluso la desbordaron. Al Estado mexicano y al régimen político no les faltó eficacia para conseguir sus propósitos, especialmente el ulterior objetivo de persistir en el tiempo, pero bajo un modelo de gobernación centrado en el ejercicio excluyente de las funciones ejecutivas.

La capacidad de gobernar se expresaba en tres vertientes fundamentales: a) capacidad de tomar decisiones, b) capacidad de encuadrar a los poderes públicos y a los actores sociales en torno a las decisiones tomadas, y c) correspondencia eficiente entre las decisiones tomadas y las demandas gestionadas con mayor beligerancia por los actores sociales.

La solución de problemas y el procesamiento de las tensiones que suscitaba el estrecho modelo político para albergar la complejidad creciente de la sociedad mexicana, se relacionan con la dimensión de la gobernabilidad. Para los efectos de este análisis, entiendo la gobernabilidad como la expresión del rendimiento del Gobierno y del Estado, así como la preservación de un equilibrio razonable entre la capacidad del sistema político y las demandas sociales.

Como puede colegirse, los términos gobernación y gobernabilidad son géneros próximos, pero no asimilables; se refieren a prácticas políticas y a objetos de conocimiento perfectamente delimitables, no obstante sus estrechas relaciones. No es ocioso que además sirvan de sustantivos para denominar campos especiales de la función pública. Y en el caso del término gobernabilidad, sirva incluso para adjetivar políticas gubernamentales o calificar el desempeño gubernamental. Estos términos han entrado en la jerga política, como en el pasado lo hicieron términos como modernización, desarrollo político, estabilidad, etc. En el caso del término gobernabilidad se advierte un uso indiscriminado e inexacto.

La gobernación y la gobernabilidad como manifestaciones que ocurren en el sistema político, no son neutrales. Expresan el influjo de los factores y circunstancias que prevalecen en nuestra democracia incipiente, así como de los comportamientos y valores que transportan consigo los actores sociales y las instituciones; especialmente éstas últimas, dado que las instituciones condensan y expresan la eficacia de las reglas del juego predominantes en el régimen político.

La gobernación y la gobernabilidad pueden adquirir el adjetivo de democráticas o persistir en su naturaleza no democrática. Si la naturaleza del régimen tiende a ser predominantemente democrática, este hecho impactará en la expresión de los atributos del Gobierno, del Estado y del régimen político.

La democratización del país ha acentuado la ineficacia de los viejos paradigmas de gobernación y gobernabilidad que prevalecieron durante décadas. Esta circunstancia ha incrementado el desasosiego y la incertidumbre que trajo consigo la alternancia. Es evidente el agotamiento de los viejos modelos, pero lo que aún no es tan claro, es la articulación de los nuevos modelos de gobernación y gobernabilidad. He aquí la primera y radical causa de los desencuentros y de la falta de cooperación entre los actores políticos y poderes públicos. Éste es uno de los factores que alimentan la percepción de que en México ha emergido un Estado bicéfalo de incompetencias mutuas y concomitantes entre ambas cabezas.

Las causas que han retrasado la articulación y consolidación de los nuevos e incipientes modelos de gobernación y gobernabilidad son múltiples, y no existe consenso visible acerca de cuáles son los factores de mayor peso. Identifico cuatro factores que inciden en las dificultades del incipiente modelo de gobernación para ofrecer los resultados esperados, y son los siguientes: a) diseño institucional, b) factores socioeconómicos, c) factores socioculturales y, d) arte de gobernar.

Para algunos, el problema radica en el tipo de diseño institucional que restringe y modela los comportamientos e inhibe el buen desempeño institucional. Por lo tanto, el problema se resuelve con ajustes y cambios en el diseño institucional. Para otros, la naturaleza y características del desarrollo económico y social son determinantes en la conformación de nuevos y eficaces modelos de gobernación y gobernabilidad.

Desde un enfoque de cultura política, los valores, ideas, creencias, percepciones y prácticas sociales de los actores políticos y sociales son determinantes en el proceso de cambio de los paradigmas de gobernación y gobernabilidad que declinan. Finalmente, se encuentra el enfoque adoptado por quienes sostienen que la capacidad y habilidad de las élites políticas es el factor determinante para articular y desplegar nuevos modelos de gobernación y gobernabilidad en el contexto del cambio democrático del país.

El enfoque que se adopte para analizar el cambio y sus efectos en el campo institucional y político, determinará el sesgo del análisis, las conclusiones y, desde luego, la identificación de responsables y, correlativamente, de los roles que les corresponde jugar a cada uno de los actores políticos y sociales.

Es importante subrayar que la democratización del régimen político no trae consigo de manera automática los cambios necesarios para articular sobre nuevas bases la gobernación y gobernabilidad declinantes. La convergencia o concomitancia de un adecuado diseño institucional, la persistencia de ciertos

valores y prácticas y la no menos importante variable relacionada con las actitudes y habilidades de las élites gobernantes, constituyen los factores a tener en cuenta para evaluar el estado de la cuestión.

La distribución de funciones entre los poderes del Estado tiene una fuerte justificación histórica y un asidero de legitimidad radicado en la Constitución, que resultan insoslayables. Pero su despliegue funcional, relaciones y alcances, tienen que evaluarse en relación con el desempeño del tipo de Gobierno desarrollado en la Constitución. Esto significa, en términos prácticos, que los poderes y sus titulares se comporten como tales y no como miembros de un poder que renuncia a su naturaleza y límites, para pretender el ejercicio de atributos y facultades que nadie le ha otorgado. En buen español, quiere decir que las relaciones entre los poderes deben ocurrir en el marco de un Gobierno Presidencial y no de un sistema parlamentario, simplemente porque este último no existe en el diseño constitucional mexicano.

Los legisladores tienen todo el derecho, aunque no estoy muy seguro de que siempre dispongan de toda la legitimidad y credibilidad necesarias, para demandar el fortalecimiento del poder al que pertenecen; pero lo que no pueden hacer es comportarse como legisladores de un régimen parlamentario inexistente. No, mientras en la Constitución vigente no se diga una sola palabra al respecto. En este sentido, es necesario distinguir los límites constitucionales dentro de los que puede ocurrir la cooperación entre poderes, respecto de los incentivos o la falta de estos, producidos por factores de índole estratégica. Bien sea por la cercanía de las elecciones o por la rígida posición de los actores políticos de no cooperar con el Gobierno, porque se vuelven vulnerables ante sus clientelas partidistas.

La primera y fundamental contribución que los poderes legislativos pueden y deben hacer a la gobernación del país, es cumplir con las facultades constitucionales que tienen asignadas y no pretender ir más lejos de lo que la norma constitucional les permite. La falta de incentivos coyunturales para cooperar no puede ser ocasión para pretender comportarse como lo haría el Poder Legislativo en un régimen parlamentario.

México no ha cambiado de tipo de Gobierno. Sin modificar uno sólo de los preceptos constitucionales que aluden a la forma de Gobierno, es posible transitar de un modelo de Presidencialismo autoritario a un modelo de Presidencialismo democrático y constitucional, tanto en la escala nacional como en la frecuencia de las entidades federativas, porque tan imperial y autoritario ha sido el viejo Presidencialismo, como el ejercicio de Gobierno en las entidades federativas. Pero ese tránsito no hace automáticamente más eficaz al Poder Ejecutivo, como tampoco al Poder Legislativo.

La capacidad de gobernar se refiere de manera automática a la capacidad del Poder Ejecutivo. Pero en un modelo de distribución funcional y de entrecruzamientos múltiples derivados del ejercicio mixto de funciones legislativas y ejecutivas, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, la capacidad de gobernar también alude al ejercicio de las funciones legislativas que se expresan en tres vertientes: crear ordenamientos jurídicos de carácter general, vigilar y controlar al Poder Ejecutivo, y procesar políticamente los temas de la agenda pública.

El Poder Legislativo no está excluido de la conformación de las nuevas bases de la gobernación del país y menos de la producción de gobernabilidad. Es en este punto donde el desempeño institucional del Poder Legislativo es inexcusable. La atención eficaz y equilibrada de las dos funciones constitucionales básicas y del rol político que juega en una democracia representativa, inciden en el desempeño del Poder Legislativo, como también lo hace el tipo de diseño institucional y la composición política de cada Congreso.

En relación con el diseño institucional, es preciso señalar que existen cuatro condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que el Poder Legislativo de cualquier escala cumpla razonablemente con su papel en el proceso de democratización y cambio de los paradigmas de gobernación y gobernabilidad del país:

- 1.- Establecer la reelección de los legisladores, hasta por tres legislaturas continuas.
- 2.- Otorgarle mayores funciones legales a los órganos parlamentarios y establecer la figura del asesor legislativo o “letrado” del Congreso.
- 3.- Instaurar un sistema legal para la profesionalización del servicio civil de carrera en los Congresos, y
- 4.- Crear leyes estatales de acceso a la información pública que obligue, entre otras cosas, a la apertura informativa y deliberativa del Poder Legislativo.

La alternancia y la declinación de las hegemonías legislativas han propiciado el resurgimiento del Poder Legislativo. Pero no obstante ello, a los ojos de los ciudadanos su desempeño sigue siendo deficiente. Seguimos sin percibir de manera evidente el vínculo orgánico entre el momento electoral y el momento de la toma de decisiones, que implica un esfuerzo de cooperación entre poderes.

Un Gobierno desprestigiado, un Poder Legislativo con precario

desempeño y una incipiente cultura política democrática, producen una deficiente gobernación y una mala gobernabilidad que pueden incubar el desprestigio generalizado de las instituciones, de la política y de los políticos. No hay cosa más peligrosa para un régimen político democrático no consolidado, que eso.

## **Reforma institucional frente al vacío de poder**

El velo de ignorancia que impuso la Presidencia autoritaria desde la época de Álvaro Obregón, impidió el examen sosegado acerca de la eficacia del diseño constitucional para resolver los problemas derivados por las faltas temporales del titular del Poder Ejecutivo Federal. Analizaré a continuación los efectos directos de un padecimiento Presidencial en el diseño institucional. Se trata del padecimiento de hernia discal del Presidente Fox que destapó uno de los muchos hoyos negros que se cubren bajo la alfombra del régimen político: el problema de la continuidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal.

Al mismo tiempo que exhibió las imprecisiones constitucionales para resolver la cuestión, hizo evidente el problema histórico provocado por la inveterada práctica de ocultar información acerca de la vida y suerte del Presidente.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución General de la República, “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo”. Esto significa que el Presidente, como titular de uno de los tres poderes del Estado, tiene carácter unipersonal. Por lo tanto, su mandato es indelegable e intransferible.

Es importante recordar que la Constitución prevé la aplicación de ciertas fórmulas para sustituir al Presidente en caso de ausencias temporales o definitivas. El artículo 84 establece varias hipótesis que, por cierto, en la coyuntura de la renuncia a la Presidencia de Pascual Ortiz Rubio en 1932, se actualizaron, y el Congreso actuó en consecuencia.

Lo que no establece la Constitución es un mecanismo para delegar por horas o por días el ejercicio del poder Presidencial, que no del Gobierno como se ha afirmado de manera imprecisa. En todo el cuerpo de la Constitución no existe ninguna referencia precisa que distinga al Gobierno como una entidad diferenciada del titular del Poder Ejecutivo o de la Presidencia. El Gobierno, el Gabinete y la Administración Pública Federal, tampoco merecen ninguna definición constitucional precisa, por lo tanto, debe considerárseles como entidades anexas al Presidente.

El artículo 85 constitucional establece las hipótesis que deben

considerarse en caso de una falta temporal del Presidente. Cuando la falta temporal no sea mayor a 30 días, bastará con la designación de un Presidente interino durante el tiempo que dure la falta, por parte del Congreso o de la Comisión Permanente. Cuando la falta fuese superior a 30 días, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para resolver sobre la licencia y, en su caso, nombrar al Presidente interino. Si el primer supuesto se hubiese actualizado en el caso de la falta temporal del Presidente Fox, el Congreso hubiese tenido que nombrar un Presidente interino por el tiempo que duró la ausencia de aquél.

Como puede advertirse, las disposiciones constitucionales no prevén fórmulas para todas las hipótesis que son susceptibles de ocurrir en el mundo fáctico. Tampoco existen tesis de la Suprema Corte de Justicia que pudieran suplir por la vía de la interpretación judicial las omisiones de la norma constitucional, especialmente para comprender los alcances y el carácter de una “falta” o “ausencia” temporal del Presidente en un período no mayor de 30 días; falta que puede ser por unas horas o días como ocurrió con Fox, o por 29 días con 11 horas, como pudiera haber ocurrido.

Las omisiones de la Constitución pueden provocar vacío de poder y, ulteriormente, crisis de gobernabilidad. El problema no se reduce a una falta temporal del Presidente, es mucho mayor que eso. Falta un diseño institucional moderno que al mismo tiempo que sirva para dar respuesta a las exigencias cotidianas de gobernación del país, resuelva los problemas de continuidad institucional por faltas temporales y altamente probables del Presidente. La falta de perspectiva de la élite gobernante en los tiempos del PRI en el poder, y la falta de incentivos para la cooperación entre los actores políticos actuales, impidió e impedirá entrar al fondo de la cuestión.

La respuesta sistémica para encarar los problemas derivados por la interrupción temporal del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal que sacó a la luz pública la hernia discal de Vicente Fox, debería implicar por lo menos las siguientes reformas:

- 1.- Establecer la figura del Gobierno Federal y de la Administración Pública Federal como entidades diferenciadas, por medio de las cuales, el titular del Poder Ejecutivo Federal debería cumplir con las funciones que le asigna la Constitución, y que no pueden ejercerse de manera unipersonal. Las experiencias comparadas y exitosas de Gobierno bajo regímenes presidencialistas o parlamentarios deberían ser cuidadosamente estudiadas para aprender y recoger lo mejor de ellas.

- 2.- Establecer la figura de Jefe de Gobierno o de Jefe de Gabinete, que implicaría el desarrollo constitucional y legal de la instancia del Gabinete como un órgano intermedio y operativo entre el Gobierno y la Administración Pública Federal. Hasta ahora, el trabajo presidencial se ha realizado sin que el “Gabinete” tenga un asidero preciso en la Constitución. Ha operado el principio *primus inter pares*, que ha permitido al Secretario de Gobernación fungir como “virtual responsable” de la política interior y, en otros campos, a los secretarios del ramo correspondiente. La figura del Gabinete no existe en la Constitución. Es muy fácil observar su condición etérea. No hay ningún acuerdo, circular, proyecto o iniciativa que firme el Gabinete, porque simplemente no serían válidos.

En la redacción original del artículo 29 constitucional se estableció la figura del Consejo de Ministros, con el objeto de que, en acuerdo con el Presidente, propusiese al Congreso la suspensión de garantías. En ningún otro artículo se reconocía tal entidad. En 1973, una reforma la borró del texto constitucional. Esa entidad podría homologarse a la del Gabinete. En las formas de Gobierno donde se reconoce constitucionalmente la figura del Gabinete, constituye el mecanismo institucional que activa las funciones del Gobierno. Tal referencia constitucional es un antecedente histórico que permite afirmar que los constituyentes tenían una cierta percepción del problema, pero que no resolvieron de manera eficaz.

- 3.- Con tales reformas, se buscaría delimitar las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno y, por extensión, fundar constitucionalmente la figura y alcances del Gabinete. En cualquier caso, las responsabilidades por omisión o ineficiencia del Poder Ejecutivo Federal recaen en el Presidente de la República. El cumplimiento de sus funciones constitucionales, así como de las funciones no escritas que le ha asignado la historia y que seguramente se esperan del Presidente en una fase de incertidumbre democrática como la que vivimos, requieren de una estrategia de desarrollo institucional que permita fundar y desarrollar constitucional y legalmente el entramado de órganos, instancias, responsabilidades, delegaciones, agencias y, en general, estructuras gubernativas con características complejas que requiere el país, y que no pueden ser colmadas por un solo



hombre, por más poderes y virtudes que le hayamos asignado en el pasado o esperemos de él en el presente.

- 4.- El modelo tripartita de poderes constitucionales autónomos que se ha desarrollado en la Constitución a partir de la creación del Banco de México, el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha venido operando transformaciones significativas en el diseño institucional y en la proyección y presencia del Estado. Sin soslayar el principio de la separación de poderes clásico que asumen y materializan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el objetivo que subyace en la Constitución para estructurar un modelo de balance of power entre los poderes públicos, no debería haber obstáculos insuperables para acometer la reforma institucional que le permita al Poder Ejecutivo Federal cumplir de manera eficaz sus funciones constitucionales y enfrentar con solvencia el imperativo de la continuidad institucional.

Simplemente se trata de introducir criterios de legalidad, racionalidad, funcionalidad y eficacia para transitar de un modelo del Presidencialismo imperial a un modelo de Presidencialismo constitucional y democrático. Obsérvense las ventajas que trae consigo la circulación de la información frente al velo de ignorancia que se prohibió durante décadas. Esa es la enorme aportación a la deliberación pública y a la definición de la agenda de reforma institucional que puede traer un padecimiento Presidencial.

### **Ejercicio del Poder Ejecutivo sin funciones y facultades legislativas sin ejercer**

En México, la construcción del Estado es un proyecto inconcluso. De los tres significados que corresponden al Estado según Alessandro Passerin: fuerza, poder y autoridad, las debilidades de la arquitectura estatal se acentúan en las nevaduras de la autoridad. La definición de Estado en su vertiente de autoridad, implica el reconocimiento por parte del poder cualificado en ejercicio de someterse a las leyes.<sup>1</sup>

En los procesos discontinuos de edificación y despliegue del entramado estatal en su manifestación de autoridad, específicamente en relación con la creación de normas, la forma de Gobierno y el tipo de relaciones entre los poderes públicos, concurren factores políticos y jurídicos.

<sup>1</sup> Alessandro Passerin D'Entreves, *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*, Barcelona, Ariel Derecho, 2001, pp 19-28.

Entre los factores a considerar, se encuentran los siguientes:

- a) La omisión y descuido del constituyente de 1917 en la formulación de un adecuado diseño constitucional de las instituciones del Estado, y
- b) La interpretación insuficiente y deliberada de los poderes públicos tributarios del Poder Ejecutivo para aplicar, reformar y desarrollar las disposiciones constitucionales en las leyes secundarias, dejando intocadas algunas definiciones, precisamente por su redacción imprecisa y favorable para satisfacer las exigencias estrictamente políticas del régimen autoritario, especialmente las que aluden a la forma de Gobierno y a las relaciones entre los poderes públicos.

Las críticas desde la academia y el ámbito intelectual hacia los problemas de técnica jurídica y deficiencias del diseño institucional de los constituyentes y de los reformistas compulsivos que se sucedieron en el poder, durante los años de la hegemonía de los caudillos revolucionarios primero, y más tarde del PRI, son escasas y aisladas en el conjunto de estudios constitucionales acumulados en los acervos bibliográficos del país.

La recepción, conocimiento e interpretación de la Constitución Política durante las ocho décadas que tiene de vigencia, han sido sesgadamente apoloéticas y obsecuentes con las necesidades del régimen para justificar las múltiples reformas y supresiones operadas en las disposiciones de la Constitución originaria.

El estudio del Derecho Constitucional mexicano, salvo algunas excepciones notables, se ha orientado predominantemente a la reproducción de ciertas tesis político-ideológicas, indispensables para la legitimación del régimen político, en el sentido de que la Constitución es preponderantemente un programa político a cumplir, subestimando su condición de norma superior y continente del conjunto de reglas fundacionales de la legalidad y legitimidad del orden estatal. Además de ser el corpus jurídico en el que se positivizan los derechos individuales y las libertades fundamentales.

En cualquier caso, el programa de la Constitución no es un programa de Gobierno, es el programa del Estado como Estado de Derecho; en el sentido que le otorga Bockenforde: “el Estado de Derecho busca siempre limitar y restringir el poder y el dominio del Estado a favor de la libertad del individuo y realizar el derecho material. El primado del derecho (legal) frente a la política se presenta como un postulado que reaparece una y otra vez en la reflexión sobre el Estado de Derecho”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ernst Wolfgang Bockenforde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2000. p. 44

La dimensión autoritaria del régimen político ha limitado el despliegue constitucional como referencia inexcusable para estructurar y limitar el poder estatal en torno al diseño institucional implícito y derivado del desarrollo legal e interpretativo de las normas constitucionales, para privilegiar el uso instrumental de la Constitución, expresado a través de la retórica revolucionaria y el ejercicio discrecional del poder.

El pluralismo limitado, tributario de la hegemonía Presidencial, incentivó la eficacia de las reglas no escritas y el ensanchamiento de los márgenes de discrecionalidad de las instituciones y autoridades públicas, por encima y a pesar del orden constitucional vigente, especialmente, a la hora de resolver los problemas derivados de la disputa de las élites por el poder y del ejercicio de las atribuciones constitucionales de los poderes públicos.

El régimen no renunció al reconocimiento ritual y vigencia de la Constitución, precisamente para aplicarla sesgadamente en el ejercicio de las funciones ejecutivas y en el momento de la hechura de reformas y leyes-medida.<sup>3</sup>

La redacción difusa facilitó la aplicación e interpretación deliberadamente política de las normas constitucionales; ambos procesos fueron posibles por la alta concentración de poder y ejercicio de funciones sin asidero legal por parte del Presidente del país; excesos de poder que a su vez se legitimaron con el manto constitucional. De esta suerte, las decisiones del Poder Ejecutivo en el sentido de reformar la Constitución para legitimar sus políticas, encontraron poderoso surtidor en la tesis de la Constitución como programa político.

Si los alardes del Ejecutivo encontraban fundamento constitucional en la redacción ambigua de algunos artículos, estos quedaban intocados por el reformismo. Si se consideraban como un obstáculo para el despliegue del poder centralizado del Estado en la persona del Presidente, se procedía a modificarlos. Dos ejemplos históricos ilustran la lógica de comportamiento del principal detentador del poder hacia la Constitución:

a) La reforma del artículo 83 constitucional auspiciada por los seguidores de Álvaro Obregón con la complicidad del Presidente Calles, para permitir la reelección del primero; reforma que en abril de 1933 se vuelve a enmendar para quedar como se encuentra actualmente, y

b) La reforma en 1933 del artículo 59 para impedir la reelección inmediata de los legisladores.

Estas reformas violentaron dos principios políticos incorporados por los constituyentes en la redacción original de la Constitución. Ambas

<sup>3</sup> Bockenforde, Op. Cit. P.38.

reformas constitucionales permiten sostener la tesis de la relación tributaria de la Constitución con las necesidades de persistencia autoritaria del régimen político. Además, tales dispositivos constitucionales se convirtieron en factores decisivos para distorsionar las relaciones y obstaculizar el cumplimiento de las atribuciones del Poder Legislativo en materia de control y vigilancia hacia el Poder Ejecutivo.

El no ejercicio de funciones y relaciones de control entre los poderes públicos es una causa eficiente que ha impedido que la Constitución adquiriera la supremacía que le corresponde en el orden estatal y político de México, en el sentido que le asigna Loewenstein<sup>4</sup>.

### **Apología del régimen e interpretación constitucional sesgada**

El rezago en el debate constitucional no es exclusivamente atribuible al mundo académico. La dimensión autoritaria del régimen y el desdoblamiento discrecional del orden estatal, acentuado en sus dimensiones de fuerza y de poder, han propiciado una enseñanza e interpretación apologéticas del derecho constitucional.

El tipo de relación que guardan entre sí los poderes públicos, influye en la elección del sentido que puede suscitar la interpretación de las normas. El Poder Legislativo, como primer intérprete de la Constitución, en el momento de desarrollar en las normas secundarias los conceptos jurídicos indeterminados radicados en artículos constitucionales, así como los ministros y jueces, obligados a interpretar la Constitución, para aplicar las leyes, han pagado un alto tributo al régimen al darle preeminencia a los intereses políticos en el momento de interpretar los ordenamientos constitucionales, bien sea para aplicarlos, para reformarlos o para desarrollarlos en la legalidad secundaria.<sup>5</sup>

Cuando se ha optado por la interpretación para aplicar o reformar la Constitución, se ha seguido el camino de la glosa o la paráfrasis de las normas con el propósito de adecuarlas a las exigencias del régimen y de sus componentes principales, en vez de interpretar los ordenamientos con rigor y apego al Estado de Derecho.

El análisis del inestable contexto político en el que discurrió la formulación de la Constitución en 1917, puede contribuir a explicar pero no justificar los problemas de técnica jurídica observables en las disposiciones constitucionales. El régimen de los caudillos y del PRI no titubeó en enmendarle la plana a los constituyentes cuantas veces fue necesario. La supremacía de la política, no la supremacía de la legalidad constitucional es el rasgo distintivo de la historia de la vigencia de la Constitución Política de México.

<sup>4</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976, p.71

<sup>5</sup> José Ramón Cossío, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor - ITAM, 2001

Cuando los detentadores del poder advirtieron que la redacción de las normas daba lugar a interpretaciones a la medida de sus políticas y decisiones, las dejaron intocadas. Entre reformar e interpretar el sentido de las disposiciones constitucionales, se eligió el camino de las reformas. Éstas fueron posibles por el control hegemónico del Congreso, propiciado por: a) control de los procesos electorales y ejercicio restringido de las libertades individuales de asociación, expresión y voto; b) altas cotas históricas de legitimidad del régimen, por su origen y gestión eficaz, y c) la no reelección de los legisladores.

El manejo eficaz del trípode de factores aludido, convirtió la práctica de la reforma y la cancelación de frases y términos de las disposiciones constitucionales en el método más expedito para subordinar el orden constitucional al orden político. De esta manera, la interpretación fue una práctica marginal,<sup>6</sup> reducida al campo académico y sin efectos relevantes en la toma de decisiones de los poderes del Estado.

Es paradójico que sean ahora los priístas, siempre prestos en el pasado a justificar las iniciativas Presidenciales de reforma constitucional, los principales opositores a los impulsos reformistas que han emergido a partir de su desplazamiento del poder. Se resisten a aceptar que han perdido una batalla colateral a la derrota electoral: la posesión de la franquicia constitucional como fuente ideológica y de legitimación de sus oscilantes políticas y comportamientos derivados de su relación simbiótica con el Presidente en turno durante siete décadas.

En condiciones democráticas, la actividad interpretativa hubiese sido la pauta esperable, especialmente si se tiene en cuenta además, que la Constitución estableció un procedimiento rígido de reforma. Son ya más de 500 reformas de distinto tipo y modalidad las que se han acumulado en el texto constitucional; ya no sería reconocido ni por los constituyentes que lo gestaron.

El procedimiento de reforma constitucional que establece una de modalidades de control parlamentario y que debió haberse utilizado con cierta prestancia, fue totalmente ineficaz durante la larga etapa de predominio hegemónico de la trama Presidente-PRI-corporaciones.

Este hecho permite llamar la atención acerca de la estrecha relación entre la existencia de un régimen democrático de mayorías temporales con la emergente eficacia de la Constitución, para regular las relaciones y el cumplimiento de las funciones de los poderes públicos, así

<sup>6</sup> El tema de la interpretación constitucional no ha merecido en los últimos 25 años la atención necesaria en el campo académico mexicano. Pero una nueva cohorte de constitucionalistas ha empezado a saldar cuentas con el pasado y ha puesto en circulación nuevos y críticos estudios jurídico-políticos y constitucionales, como José Ramón Cossío y Jaime Cárdenas Gracia. En este impulso se inscribe el libro de Salvador O. Nava Gomar, *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana.*

como para garantizar el ejercicio de los derechos individuales y libertades fundamentales.

El complejo e inveterado proceso de cambio de régimen tiene una vertiente legal, que podría denominarse “transición jurídica”.<sup>7</sup> Los efectos de la transición política y de la transición jurídica se empiezan a observar en los centros de pensamiento más importantes del país, especialmente entre los investigadores de nuevo cuño.

Las mejores evidencias de tales influjos se encuentran en los enfoques eclécticos que se están utilizando para estudiar los temas fronterizos entre el derecho y la ciencia política. Sin renunciar al rigor del análisis jurídico, pero sin darle la espalda a las importantes aportaciones de la teoría y ciencia política contemporáneas, el debate acerca de nuestro diseño constitucional es ahora más fecundo.<sup>8</sup>

Uno de los campos más grises del análisis de los temas constitucionales e institucionales ha radicado en los estudios de las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo.<sup>9</sup>

El análisis del Presidencialismo y de la institución Presidencial colonizó la producción bibliográfica en el campo del derecho, la sociología, la ciencia política y la historia política de los últimos 30 años. Este proceso fue incentivado por las necesidades del régimen político para explicar las claves de su persistencia autoritaria a partir de la legitimidad revolucionaria, alimentada en buena medida por la simulada lealtad constitucional de los poderes públicos federales y locales.

Esta simulación pervirtió las relaciones de control y cooperación entre los poderes, especialmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Factores de índole política, entrecruzados con aspectos jurídicos, propiciaron el cumplimiento selectivo de las disposiciones constitucionales que podrían describirse como: un proceso dual de ejercicio excedido de las facultades del Presidente y un ejercicio inhibido de las facultades del Poder Legislativo.

Entre los aspectos jurídicos que concurrieron a estimular el despliegue de este proceso dual, se encuentran los siguientes:

- a) deficiente delimitación de funciones y redacción ambigua de los

<sup>7</sup> Véase el desarrollo de este enfoque en Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 2001, pp.347-393.

<sup>8</sup> La producción intelectual más relevante en relación con los temas que exigen una perspectiva interdisciplinaria se registra en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la Universidad Iberoamericana, en el ITAM y en el CIDE.

<sup>9</sup> Alonso Lujambio, “Entre pasado y futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en la Revista *Estudios*, número 54, México, ITAM, otoño de 1998, pp. 21-40.

ordenamientos constitucionales,<sup>10</sup>

b) inadecuado desarrollo legal y reglamentario de la Constitución.

### **Relaciones de subordinación legitimadas por la Constitución**

La persistencia autoritaria de un orden político exige relaciones de subordinación, no de cooperación; intercambios de incentivos, no relaciones que impliquen contrapeso. Subordinado el Poder Legislativo, principal intérprete de la Constitución, la creación de normas legales se volvió tributaria de las decisiones y alardes Presidenciales. En este punto, es posible reconocer una pauta continuada desde el porfiriato: el reconocimiento formal de la Constitución vigente como coartada para sesgar su aplicación.

La etapa de cumplimiento selectivo del ordenamiento constitucional, parece que ha concluido en coincidencia con el fin de la hegemonía del PRI y el despliegue Presidencial sin responsabilidades. La democratización y la alternancia en el Gobierno han abierto una inédita estructura de oportunidades para observar el cumplimiento de las normas constitucionales.

En el contexto actual en el que la Constitución tiende a dejar de ser un instrumento de la gobernabilidad autoritaria, es posible observar con mayor claridad los alcances y limitaciones del diseño institucional que subyace en la norma fundamental.

Las condiciones más significativas que hicieron tributaria a la Constitución del régimen político están desapareciendo y, como consecuencia de ello, el debate acerca de la reforma integral o la hechura de una nueva Constitución ha tomado un lugar preferente en la agenda de los actores políticos y sociales del país.

Reformas por aproximaciones sucesivas y no nueva Constitución ni reforma integral de un solo envión, por lo menos en el mediano plazo, es la estrategia que puede hacer viable el ajuste de las disposiciones constitucionales, para formular el diseño institucional que requiere la emergente democracia pluralista y representativa de México.

Las disposiciones jurídicas aún vigentes y los constreñimientos informales de la lucha política y electoral, incentivan la confrontación entre los poderes en detrimento de las relaciones de control, vigilancia y cooperación. Con estos condicionamientos, la viabilidad de un pacto entre las élites políticas para hacer una nueva Constitución es muy remota.

Las normas constitucionales empiezan a sobreponerse del abatimiento

<sup>10</sup> Un ejemplo notable de uso impreciso de palabras y términos en la Constitución se refiere a la denominación del titular del Poder Ejecutivo Federal. En el artículo 80 se le denomina “Supremo Poder Ejecutivo” de la Unión”; en el artículo 81 se establece “Presidente”; en los artículos 72, inciso a y 68, se dice “ejecutivo”; en el artículo 72, inciso j, se refiere al “ejecutivo de la unión”; en el 115, fracción VII, “ejecutivo federal”, en el 73, fracción III, inciso 4 “ejecutivo de la federación”.

provocado por la mayor eficacia de las reglas no escritas, que prohijaron el proceso de articulación del orden político autoritario, ante el que sucumbió la constitucionalidad e institucionalidad del Estado.

En el tiempo del despliegue autoritario, se hablaba de pactos y compromisos informales para garantizar el funcionamiento del orden político. Frente a un horizonte de transición democrática, el pacto fundamental debería centrarse en el cumplimiento de las normas constitucionales a partir de un riguroso ejercicio de interpretación y recuperación del sentido original de sus disposiciones, sin cancelar la posibilidad de una serie de reformas y desarrollo legal y reglamentario por aproximaciones sucesivas en campos no previstos ni desarrollados por los constituyentes.

## **Diseño constitucional e institucional limitado**

El cambio político ha provocado la exhibición de las limitaciones del diseño constitucional para albergar las nuevas condiciones de la política y las relaciones inéditas entre los poderes públicos y los actores sociales y ciudadanos; especialmente, en relación con las disposiciones que no fueron alteradas por el reformismo compulsivo de los caudillos y de los priístas.

La norma superior, como continente de las reglas básicas para organizar los poderes públicos,<sup>11</sup> delimitar sus funciones y reconocer los derechos fundamentales, ha estado históricamente en el centro de las disputas políticas; disputas acentuadas en la fase de incertidumbre gubernativa que se ha abierto con el ascenso de un Presidente que gobierna sin el apoyo del partido que formalizó su candidatura y sin la existencia y apoyo de una nueva coalición gobernante.

Uno de los capítulos normativos que mejor expresa los problemas del diseño institucional de los constituyentes de 1917, en el que se reproduce sin matices el modelo presidencial norteamericano, es el que tiene que ver con la naturaleza y funciones del Poder Ejecutivo, por una parte y, por la otra, por la falta de ejercicio de las facultades del Poder Legislativo en materia de control y vigilancia del Poder Ejecutivo.

Además de las modalidades de control entre poderes que establece la Constitución, es importante considerar la variable democrática y la emergencia del federalismo legislativo en su vertiente delimitadora y controladora de los excesos u omisiones de los poderes públicos, tanto en el plano horizontal como vertical.

A este conjunto de mecanismos y procedimientos de orden legal y

<sup>11</sup> “La Constitución regula la estructura total del Estado, racionaliza la estructura del poder e instituye la distribución de funciones estatales”, en Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1980.



político, es preciso añadir el principio de que las funciones de control tienen mayor probabilidad de ejercerse cuando las funciones del órgano controlado están mejor definidas y desarrolladas en las leyes.

Un aspecto básico de este proceso dual tiene que ver con la definición de la naturaleza jurídica e institucional del Poder Ejecutivo Federal y las instituciones que lo encarnan y representan. En el artículo 80 se establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Esta disposición establece el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo Federal y la cobertura constitucional del Presidencialismo autoritario. Esto significa que los secretarios de despacho no son el Poder Ejecutivo, sino que son secretarios del Presidente, y puede removerlos en cualquier momento sin intervención de ningún otro poder, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción II del artículo 89 constitucional.

Es evidente la falta de precisión y congruencia de la normativa constitucional aludida, que no establece ninguna responsabilidad del Presidente en relación con el nombramiento de sus principales empleados; especialmente, si se considera el precepto anterior en relación con lo dispuesto por el artículo 93 constitucional, que impone la obligación de los secretarios de despacho de dar cuenta al Congreso de la situación que guardan sus respectivos despachos.

El diseño del Poder Ejecutivo se queda a medio camino entre el esquema Presidencial que concentra las funciones ejecutivas en una persona, y el modelo parlamentario que dispone de la existencia de un Gobierno que funciona como Gabinete y que está obligado a dar cuenta de sus actos al Parlamento. Digo que se queda a medio camino, porque los constituyentes establecieron la institución del Consejo de Ministros en la formulación original del artículo 29, pero no la desarrollaron ni se volvieron a referir a ella en ningún otro artículo.

Las razones que se esgrimieron para cancelar la figura del Consejo de Ministros son realmente injustificables. En 1981, cuando se mutiló el artículo 29, se dijo entonces que, dado que la forma de Gobierno no era parlamentaria, no se justificaba la referencia a una institución de ese tipo. Se optó por la reforma mutiladora y no por la razonable interpretación que le hubiese correspondido al legislador, si el Presidente hubiese tenido la voluntad de desarrollar legalmente tal órgano. Este tipo de reformas elude la interpretación y simplemente cancela una disposición original sin esgrimir argumentos plausibles. El poder constituido cancela arbitrariamente una previsión del poder constituyente.

El ejercicio de la actividad interpretativa hubiese concluido que se trataba de un ordenamiento deliberado y racionalmente incorporado al texto constitucional, para regularse en el futuro como pieza indispensable del edificio estatal en construcción.

En los hechos, el Presidencialismo mexicano ha prohiado la existencia del “Gabinete” sin que exista ninguna disposición constitucional que reconozca y establezca funciones a un órgano de ese tipo. Las reuniones de los secretarios con el Presidente no son en estricto apego a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Federal, reuniones de Gabinete, sino reuniones ampliadas para darle instrucciones a los servidores públicos que trabajan como secretarios de despacho.

Sin fundamento constitucional ni desarrollo legal, la existencia del Gabinete y sus acuerdos pueden ser cuestionados en su validez jurídica, que se ha apoyado en la interpretación laxa de las atribuciones Presidenciales. En realidad, se trata de un coro íntimo para arropar instrucciones Presidenciales.

Cualquier decisión tomada en las reuniones de un cuerpo sin fundamento legal, ya sea en su versión eufemística de “Gabinete legal” o “Gabinete ampliado”, pueden ser impugnables. Lo cierto es que este ámbito de acción del Poder Ejecutivo cae perfectamente en el campo de las inmunidades del poder,<sup>12</sup> que han escapado a las regulaciones del orden jurídico.

El modelo unipersonal de ejercicio de la función ejecutiva se implantó con notable acierto en Estados Unidos, pero la diferencia con los diseños institucionales realizados por los imitadores latinoamericanos, entre ellos México, radica en que en Estados Unidos la relación de control y cooperación entre los poderes públicos es un hecho históricamente verificable, donde la Suprema Corte de Justicia ejerce eficazmente funciones de equilibrio entre los poderes federales y locales, cuando surgen tensiones por la aplicación del principio de la separación de poderes o de los principios del federalismo. Es noticia histórica que el sistema político norteamericano tiene, desde su fundación, la impronta de la eficacia de las reglas democráticas y del Estado de Derecho.

Ambos factores han ejercido un poderoso influjo para incentivar el equilibrio y las relaciones de control y cooperación entre poderes, si se concede que la democracia y el federalismo están protagonizadas por una oligarquía radicada en solo dos partidos. No obstante ello, el ordenamiento constitucional tiene fuerza para que las relaciones entre poderes se tornen realmente en relaciones de control y cooperación y, en caso de ser necesario, se sancione a los detentadores de poder cuando excedan las disposiciones constitucionales.

<sup>12</sup> Véase a García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Editorial Civitas, 1989.

En México, las cosas han sido y son distintas. Después del fracaso del modelo semiparlamentario que impuso la Constitución de 1857 en un contexto de un Presidencialismo ejercido como poder que dispone de facultades extraordinarias, sin tenerlas, los constituyentes de 1917 apostaron por un diseño laxo de la institución Presidencial, que ciertamente facilitó la conformación de una Presidencia fuerte, capaz de bajar del caballo a la Revolución, unificar las fuerzas centrífugas del caudillismo y atenuar el pretorianismo de la Revolución.<sup>13</sup>

Tales objetivos se alcanzaron en un plazo de casi 30 años después de iniciada la vigencia de la Constitución, pero a costa de inhibir la expresión digna de los otros dos poderes de la Federación.

La aplicación e interpretación de la Constitución bajo un régimen Presidencialista sin acotamientos, son distintas de las que se expresan en un entorno de ejercicio Presidencial con mayoría frágil e inestable, como ocurre actualmente.

## **Ejecutivo despótico y Gabinete ilegal**

Por otra parte, la falta de referencias precisas para distinguir al Presidente respecto del Gobierno y al Gobierno en relación con el Gabinete, ha incentivado la informalidad, la falta de continuidad y una fuerte discrecionalidad en el ejercicio del poder presidencial y, de manera especial, en el acatamiento y desarrollo de sus órdenes y acuerdos.

La costumbre que alimenta los lugares comunes ha propiciado el uso indiferenciado de las categorías de Gobierno y Gabinete como instituciones que funcionan sin tener un adecuado asidero y desarrollo constitucional y legal para existir orgánicamente.

Podría argumentarse que el Gobierno es homologable con la administración pública central. Pero la figura del Gabinete simplemente no existe por ningún lado en la Constitución. La responsabilidad de los secretarios de despacho y de los funcionarios que intervienen en los procesos de toma de decisiones aledaños a las órdenes presidenciales, simplemente no tiene justificación legal.

No se trata aquí del ejercicio de la facultad reglamentaria o del procedimiento para refrendar la promulgación de las leyes aprobadas por el Congreso, como lo que establece el artículo 92 constitucional, sino de la falta de sustento constitucional de los procesos de deliberación y toma de decisiones prohijados por las reuniones de Gabinete o de comisiones de Gabinete. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Administración Pública

<sup>13</sup> Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1997

Federal dicen nada acerca de la existencia de una institución denominada “Gabinete”, ni mucho menos acerca de sus funciones.

El ejercicio del poder unipersonal reconocido por la Constitución tiende al despotismo, porque no existe un procedimiento legal que obligue al Presidente y a sus secretarios a tomar decisiones o refrendar decisiones tomadas por el Presidente o por una instancia colegiada como sería el Gabinete.

El diseño institucional en este punto no ha contribuido a darle organicidad a las funciones del Presidente ni a sus relaciones jerárquicas y unilaterales con los secretarios de despacho.

Lo paradójico es que la referencia constitucional establecida desde 1917 en el artículo 29 ha desaparecido. La institución del Consejo de Ministros inscrita por los constituyentes, era la referencia precisa y de obligado desarrollo en la ley orgánica, que le hubiese dado el sustento necesario a la figura del Gabinete, que sólo existe en el voluntarismo Presidencial y en las notas periodísticas que dan cuenta con ese nombre de las reuniones que el Presidente tiene con los secretarios de despacho para darles instrucciones.

Es un tópico la afirmación de que el Gabinete o Consejo de Ministros con su respectivo Jefe de Gabinete, son instituciones propias de los regímenes parlamentarios. El Presidencialismo democrático ha adoptado instituciones de ese tipo para darle organicidad a la Presidencia. En la medida que la Constitución rediseñe la institución Presidencial y establezca de manera clara las funciones de los órganos y funcionarios que despachan los asuntos del Gobierno, en esa misma medida el ejercicio de las atribuciones en materia de control por parte del Poder Legislativo se harán más efectivas.

La indefinición jurídica del Gabinete, de la oficina de la Presidencia e incluso de la esposa del Presidente, así como de las relaciones del Presidente con el Poder Legislativo, incentiva la discrecionalidad y dificulta el control parlamentario. Para ejercerse el control del poder es necesario que concurra la voluntad de los legisladores y la definición precisa de las atribuciones del órgano y de las autoridades susceptibles de ser controladas. En este caso, se trataría del control sobre el ejercicio de las funciones establecidas en la Constitución y en las leyes.

Cuando las funciones no están determinadas en ningún ordenamiento legal y su práctica discurre de manera discrecional, aunque no necesariamente ilegal, el Congreso no está en condiciones de ejercer con eficacia sus facultades de control, no obstante que así lo determine la voluntad y el consenso de los legisladores;<sup>14</sup> a no ser que los cálculos políticos del legislador lo empujen a iniciar un proceso de control

<sup>14</sup> De acuerdo con Morris Ogul: “la pregunta principal sobre la supervisión legislativa de la burocracia no es lo que el Congreso puede hacer sino lo que los congresistas, individual o colectivamente quieren hacer...” en “Congressional oversight: Structures and Incentives” en C.Dodd Lawrence, *Congress Reconsidered*, 2 ed, Washington, Congressional Quarterly Inc, 1981, p.330

que se dirima en la esfera pública, pero que no tendría efectos legales.

Es un imperativo reformar la Constitución para introducir un adecuado diseño institucional que formalice la existencia y funciones de las oficinas y órganos del entorno Presidencial. Una reforma de este tipo debería encontrar una respuesta positiva de los legisladores, porque al mismo tiempo que esclarecería uno de los temas menos atendidos por el reformismo del régimen, permitiría un ejercicio de las funciones ejecutivas, centrada más en la institucionalidad y eficacia del Gabinete y menos en la persona del Presidente.

Una reforma institucional con tales características otorgaría al Poder Legislativo Federal los instrumentos jurídicos adecuados para ejercer sus funciones de control, más allá de las funciones que actualmente tiene el Órgano Superior de Fiscalización, cuyas facultades están dispuestas en su ley orgánica, pero que no desarrollan facultades precisas en materia de control parlamentario en el campo de la gestión y ejercicio de funciones ejecutivas.

Bajo una nueva normatividad constitucional y un adecuado desarrollo legal, las relaciones entre los poderes contarían con constreñimientos jurídicos más precisos y eficaces para incentivar las relaciones de control, vigilancia y cooperación. En paralelo y para evitar que la nueva legalidad constitucional en materia de atribuciones del Poder Ejecutivo sirviese para arrojar el surgimiento de un neopresidencialismo autoritario, es necesario restablecer en la Constitución el principio de la reelección inmediata de los legisladores.<sup>15</sup> Sólo el poder puede controlar al poder.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Coincido con Luis Carlos Ugalde cuando afirma que: “La imposibilidad de reelegirse ha reducido el sentido de responsabilidad política de los diputados mexicanos para con sus votantes, porque aquellos no tienen que responder ante éstos para avanzar en sus carreras políticas”. Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. p. 17

<sup>16</sup> Montesquieu “ El abuso del poder sólo se ve impedido si por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder”. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. México, Editorial Porrúa, 1987, p.103

















