

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL FORTALECIMIENTO DEL PODER  
LEGISLATIVO FEDERAL**

**TESIS :**

Que para Obtener el Título de  
Lic. en Derecho

**PRESENTA:**

**FELIPE HERNANDEZ FILOMENO**

Querétaro, Qro., Noviembre de 1997.

No. Act. H57675

No. Título

Cms. 328.3

H.557 f

## AGRADECIMIENTOS.

Muchas personas merecen mi agradecimiento, al haber contribuido de manera directa o indirecta, para poder elaborar el presente trabajo de Investigación en especial al C. Lic. Andres Garrido del Toral, por guiarme e indicarme los pasos a seguir y que con su apoyo facilitó el desarrollo de muchas de las ideas aquí contenidas, al C. Lic. Juan Portillo Ugalde, por darme acogida y espacio para la investigación en su Despacho Jurídico, a mis amigos; a Antonio de Santiago Hernandez y Jaime Perez Olvera, por que en todo momento me alentarón para seguir adelante.



## II

# INTRODUCCIÓN.

El problema contemporáneo no es, en definitiva , discutir en forma nominal Presidencialismo o Parlamentarismo como dos opciones a manera maniqueista , donde todo el bien esta de un lado y todo el mal del otro, de lo que se trata es de buscar términos reales con instrumentos concretos que permitan reequilibrar las cosas de manera tal que la interacción de los poderes haga posible compatibilizar varios valores que estan en juego y que, fundamentalmente, hoy en día se traducen en democracia , eficacia gubernamental y justicia Social.

Si queremos fortalecer el poder legislativo federal mexicano tenemos que considerar las siguientes reflexiones: " A todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles, un perfeccionamiento de las garantías de los gobernados y un mejoramiento de las responsabilidades de los gobernantes".

Siguiendo con la misma reflexión , quizá tengamos que ver al poder legislativo ya no solamente como el poder que corresponde a su denominación en un sentido clásico: tenemos que verlo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar ; pero no es esta función quizá, en el congreso mexicano y en los del mundo , siquiera la función más importante. Las funciones fundamentales del congreso se traducen en ser escenario del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el congreso actúa.

Como es bien sabido , la clásica teoría de la repartición del poder adolece de muchas deficiencias , y si bien en buena medida seguimos hablando de poder ejecutivo , legislativo y judicial , esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad política y jurídica. En efecto, a los diferentes órganos del poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos , es decir, los poderes realizan funciones; Materiales y Formales, dentro del marco constitucional, que podrían parecer mas propias de los otros poderes que del depositario del tal función.

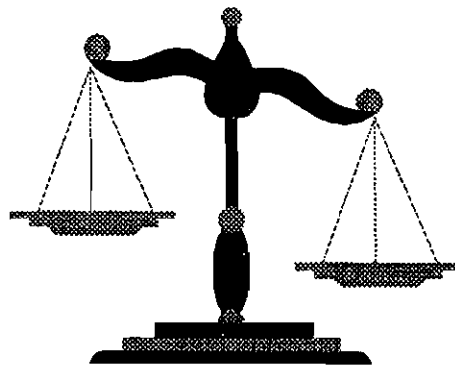
**P**odríamos pensar que la parte mas vulnerable de la acción del Congreso en México y en el Mundo reside esencialmente en el ejercicio de la función legislativa. ¿Por que? Porque las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo han hecho que se vayan transfiriendo progresivamente la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo. Dejándose al Legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante. Y esto , si es cierto desde el punto de vista de la formulación de los proyectos , pero es inexacto desde el punto de vista del control que sobre el Ejecutivo realiza el Legislativo a través de la sanción de los proyectos que el propio Ejecutivo le remite.

**E**s frecuente encontrar que muchos proyectos elaborados por el Ejecutivo reciben una modificación sustancial en el seno del Legislativo ; es posible encontrar casos en los cuales los proyectos no siquiera llegan a adquirir la forma de ley y es posible encontrar que precisamente la discusión que se produce en el ámbito del poder legislativo permite la decantación de los proyectos del Ejecutivo , fundamentalmente en lo que toca a la preservación del orden constitucional.

**E**s cierto que la especialización de las materias, sobre las cuales en este momento legisla el Estado moderno, da lugar a que sea el Ejecutivo el que formule el mayor número de iniciativas por contar con especialistas, pero en todo caso, corresponde al congreso establecer que las iniciativas del presidente se ajusten a los términos de la Constitución. También debe tenerse presente que las iniciativas del Ejecutivo sean resultado de exigencias públicas o de expectativas sociales. Es frecuente también que se produzcan intensos procesos de negociación política entre el Ejecutivo y el representante del Congreso y de los factores reales del poder. Por todo ello concluyo que es en extremo simplista hablar de que el Ejecutivo legisla y de que el congreso ratifica, decirlo así refleja un profundo desconocimiento de la participación que el poder político de la sociedad tiene en el proceso de gobierno.

**C**onforme al artículo 50 de la Constitución , el poder Legislativo se deposita en el Congreso General, integrado por la cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. la primera constituye el Órgano Legislativo de la nación , la segunda el de la Federación. Creo que en la carta magna se asegura la independencia del órgano , si de ello se valen o no Diputados o Senadores es Cuestión que escapa a toda determinación jurídica , sin embargo creemos recomendable hacer las siguientes propuestas que en la presente obra se detallan con toda precisión sin antes hacer un breve estudio de sus antecedentes históricos , su situación actual, las debilidades del mismo para después concluir con las propuestas para fortalecer el poder Legislativo.

Con lo anterior no quiero decir que la Constitución actual sea el origen de la falla de tener un poder legislativo débil lo que pasa es de que en México la Constitución no se ha aplicado, ha sido letra muerta, además de que existe ausencia de voluntad para que la realidad política se conduzca con tal y como lo señala la norma



# INDICE

Agradecimientos.....	I
Introducción.....	II

## CAPITULO PRIMERO

---

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

I.- Introducción.....	1
II. En el Derecho Precolonial.....	1
III.- En el Derecho Colonial.....	2
IV.-La Vida Política Independiente.....	6

## CAPITULO SEGUNDO.

---

### SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO.

I.- Introducción.....	12
II.- La tres grandes Facultades del Congreso de la Unión.....	12
A).-Facultades legislativas del Congreso de la Unión.....	12
B).-El Congreso de la Unión en funciones de Legislatura local.....	12
C).-El Congreso de la Unión como Legislatura Federal.....	13

1).-Competencia Tributaria.....	13
2).-Competencia Legislativa No tributaria.....	13
3).-Facultades en Relación con los Asentamientos Humanos.....	17
4).-Facultad Legislativa de Auto-Estructuración.....	18
5).-Facultades Implícitas.....	18
6).-Creación de Entidades para estatales.....	19
D).-Facultades Político Administrativas.....	20
E).-Facultades Político Jurisdiccionales.....	21
<b>III.-La Cámara de Diputados.....</b>	<b>21</b>
1).- La Representación Política en General.....	21
2).-La Representación Mayoritaria y la Proporcional.....	23
3).-Composición de la Cámara de Diputados en 1977.....	24
A).-Diputados de Partido.....	24
B).-Diputados de Elección Mayoritaria.....	25
4).-Sistema Vigente desde 1978.....	25
A).-Diputados de Elección Mayoritaria.....	25
B).- Diputados de Representación Proporcional.....	26
5).- Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.....	27
<b>IV. El Senado.....</b>	<b>29</b>
1).-Facultades exclusivas del Senado.....	30
<b>V.- Reglas Comunes a Ambas Cámaras y a sus Representantes.....</b>	<b>34</b>
A).-Irrelegibilidad Relativa de los Diputados y Senadores.....	34
B).-Inviolabilidad de los Diputados y Senadores.....	34
C).-Exclusividad en el Desempeño del Cargo.....	35
D).- Declaración de Validez en las Elecciones de Diputados y Senadores por parte del Organismo Público.....	35
E).-Casos de Sesiones Conjuntas.....	36
F).-Cambio de Residencia de las Cámaras.....	36
G).-Interdependencia de Ambas Cámaras.....	36
H).- Terminología de los Actos de las Cámaras.....	36
I).-Facultad de Iniciar Leyes de los Diputados y Senadores.....	37
J).- Quorum.....	37
<b>VI).-La Comisión Permanente.....</b>	<b>38</b>
A).-Antecedentes Historicos.....	38
B).- Antecedentes en las Constituciones que han regido en México.....	38
C).-Facultades de la Comisión Permanente.....	40



## CAPITULO TERCERO.

---

### DEBILIDADES DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

I.- Introducción.....	43
II.- Facultades del Ejecutivo que Provocan Debilidad en el Legislativo.....	43
III.- Las Atribuciones Indeseables del Ejecutivo, en el Actual, Esquema Constitucional.....	47
1.-Las Atribuciones Legislativas.....	47
A).-Legislador Autónomo.....	47
B).- Legislador Cuasi Autónomo.....	50
C).-Los Poderes de Veto.....	53
2.-Atribuciones Ejecutivas:.....	54
a.- Facultades para el Cúmplimiento de la Ley.....	55
b.- Facultades de Nombramiento.....	55
c.- Política Exterior.....	56
d.- Facultades de Guerra.....	56
e.- Facultades en Materia Económica.....	56
f.- Facultades en Materia de Endeudamiento.....	57
g.- Facultades en Educación.....	57
h.- Facultades en Materia de Expropiación.....	58
i.- Atribuciones derivada del artículo 134 de la Constitución.....	58
j.- Facultades Arbitrales del Ejecutivo, en relación al Legislativo.....	59

## CAPITULO CUARTO.

---

### EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

I.- Introducción.....	60
II.- Propuestas para Fortalecer el Poder Legislativo Federal.....	60
1.-La Reforma en Materia Electoral.....	61
2.-Determinar el Presupuesto del Legislativo.....	62
3.-Perfeccionar el Estatuto de los Parlamentarios.....	62
4.-Modificar la Organización Interna de las Cámaras.....	63
5.-Ampliar los Periodos de Sesiones.....	64
6.-Incorporar la Reelección de los Parlamentarios.....	65
III.- Propuestas de Reforma Constitucional, en las Atribuciones Basicas del Legislativo.....	67
1.- Las Legislativas:.....	68
A).-La Iniciativa Legislativa.....	68
B).-La Reserva de Ley.....	69
C).-El Acrecentamiento de Atribuciones Legislativas.....	70
2.-Las Facultades de Control:.....	71
A).-Los Previstos en la Constitución.....	71
B).-Los No Previstos en la Constitución.....	79
C).- Instrumentos de Control entre El Legislativo Respecto a el Ejecutivo.....	81
<b>C</b> onclusiones .....	84
<b>B</b> ibliografía.....	85

**DEDICATORIA:**

**A la memoria de mi padre el C. JUAN HERNANDEZ FERNANDEZ.**

## CAPITULO PRIMERO

### *ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.*

#### I.- INTRODUCCIÓN.

En éste tema de los antecedentes del poder Legislativo en México se hablará de una manera muy general, sin hacer un estudio muy pormenorizado , ya que en tal situación implicaría una obra completa del tema pero tampoco se pretende dejar a un lado , tales acontecimiento , por ser indispensables para una mejor comprensión , su grado de desarrollo , así como el grado de independencia que el poder legislativo ha tenido a lo largo de su historia de nuestro país, en el cual tenemos la siguiente división a saber:

- A).- LA VIDA PRECOLONIAL.
- B).- LA COLONIAL.
- C).- VIDA POLÍTICA INDEPENDIENTE.

#### II.- EN EL DERECHO PRECOLONIAL.

Abarca la etapa de los pueblos precortesianos, en donde sus normas jurídicas eran de carácter consuetudinario, integrados por prácticas y usos sociales, ésto era aplicable a las diferentes ramas del Derecho , tanto en lo civil, en lo penal, en lo administrativo así como en lo jurisdiccional , todas las conductas eran contempladas en las costumbres y la solución de controversias se resolvía atendiendo a la misma costumbre.

Puede afirmarse que en este período el poder Legislativo , el encargado de formación normativa, era la misma sociedad, en virtud de ser la costumbre fuente del Derecho.

Se vivía una democracia jurídica autentica, con independencia de toda forma política de control , porque sus normas jurídicas estaban implícitas en sus propias costumbres , practicas usos y como ya se dijo sin imposición ajena alguna de cualquier control político , sin haber una continuidad del Derecho Consuetudinario con respecto al México Independiente , sino tal vez sólo en su contenido ideológico.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> BURGOA Orihuela Ignacio , "Derecho Constitucional Mexicano" , México , Porrúa , s.a., 1982 p.p.- 602.

### III- EN EL DERECHO COLONIAL.

Nuestro país al ser conquistado por España , éste último impuso sus instituciones a lo que era conocido como la Nueva España , y en ésta época España se encontraba bajo el imperio del Monarca Absoluto en donde el poder era detentado por una sola persona en la figura del rey.

Por lo que resulta lógico pensar que su régimen lo implantara en sus colonias en específico a la Nueva España , en esta época o periodo no se vivió una autentica Tiranía Legislativa , pues su ejercicio estaba encauzado por principios de contenido ético y cristiano, mejor conocido como “Derecho Natural” en donde su finalidad era hacer el bien y evitar el mal, asemejándose a la definición de Ulpiano con respecto de la Jurisprudencia.

Fue aquí en el Derecho Colonial , donde se dieron las “Leyes de Indias” , como costumbres sociales y considerando como fuente del Derecho , cuya finalidad era el de regular el Derecho Precortesiano, a manera de ejemplo cito el siguiente contemplado en ; La Ley Cuatro , Título Primero , Libro 2 que decía ;

“ Que las leyes y buenas costumbres que tenían los indios para su buen gobierno y policía y usos y costumbres observados y guardadas después que sea cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión , ni con las leyes de este libro , y las que hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten y, siendo necesario, por lo presente los aprobamos y confirmamos.”

El órgano encargado de expedir ordenamientos legales fue el “Consejo de Indias” , creado por CARLOS V, en 1519, sus facultades Legislativas abarcaba la normatividad; sobre encomiendas, conservación y tratamientos de indios, expediciones de descubrimientos y conquistas, misiones y trafico marítimo .

Ejercía su función en nombre del Rey, su nombramiento y su competencia se encontraba subordinada por la voluntad real y no como órgano independiente de ella .<sup>2</sup>

En la Nueva España , la democracia dimanaba de la potestad real y se ejercía por autoridades unipersonales su ámbito competencial a su libre arbitrio.

#### 1.- CONSTITUCIÓN DE 1812.

Cuando se expidió la Constitución Española. México aun era una colonia española, en donde sus principales postulados de la citada constitución fueron:

- A).- La Monarquía; deja de ser absolutista para convertirse en Constitucional.
- B).- La Soberanía ; Reside en la nación correspondiéndoles entonces a la misma nación expedir sus propias leyes.

---

<sup>2</sup> op. cit. p.p. 602 y 603.

El ejercicio del poder legislativo era ejercido por las cortes (“Diputados que Representaban a la Nación”), sus funciones consistían en ; elaborar , interpretar y derogar leyes mientras que la facultad de sanción y veto, le correspondía al Rey.

## **2.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 22 DE OCTUBRE DE 1814.**

En este decreto estaba integrado por una parte;

### **LOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN:**

Que en su artículo 5.- preceptuaba que; “La soberanía ; dimana inmediatamente del pueblo , reside en la persona de Fernando VII , y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano”.

El Supremo Congreso Nacional, estaba integrado por cinco vocales , nombrados por las representaciones de las provincias , tenían facultad de; establecer, derogar las leyes a propuesta del protector nacional nombrados por los representantes ,(arts. 7,17,18). Y por otra parte se encontraban;

### **LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN:**

En los sentimiento de la Nación de Morelos, tenía como postulados los siguientes:

- A) La Soberanía ; dimana inmediatamente del pueblo, su ejercicio se deposita en los Representantes.
- B) Se dividió el poder para su ejercicio en poder; Legislativo, Ejecutivo y Judicario. (arts. 5,12,14).

En lo que se observa que; en los Sentimientos de la Nación; vino a contradecir totalmente lo expuesto en los Elementos Constitucionales de Rayón , al depositarse la Soberanía para su ejercicio en los Representantes del pueblo, aunque en dicho ordenamiento no especifica en cuanto a su forma de integración, composición, dejando espacio a la aplicación de los “Elementos Constitucionales”.

## **3.- LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.**

En este documento , con ideas de alto contenido rousseaniano, sus postulados eran;<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> op- cit. p.p. 605 y 606.

- A) La Soberanía ; radica en el pueblo, sus características eran; imprescriptible, inalienable e indivisible.
- B) Los Representantes Nacionales , les correspondía el ejercicio de la soberanía , (Integrados por Diputados de elección ciudadana) art. 5.- .
- C) El acto de imperio en que se manifiesta la voluntad legislativa, lo considero como “La expresión de la voluntad General ”, (mejor conocido como “Soberanía Popular o Nacional ”).
- D) El poder Legislativo : le otorga facultad vetatoria al supremo gobierno ; compuesto de tres individuos y al Supremo Tribunal de justicia, formado por cinco miembros, (arts. 128,132,181).

#### 4.- EN EL PLAN DE IGUALA DE 24 DE FEBRERO DE 1821.

En éste plan, el poder legislativo fue nombrado de la siguiente manera:

- A) La forma de Gobierno era Monárquico.
- B) Se nombra como emperadores; a Fernando VII.

Con esto se aprecia que se deja a un lado las ideas de; soberanía nacional y el concepto correlativo e inseparable de poder legislativo , habiendo sido expresados en la Constitución de Apatzingan, porque dichas ideas no eran benéficas para las ambiciones de Iturbide.

#### 5.- EN LOS TRATADOS DE CÓRDOBA DE 24 DE AGOSTO DE 1821.

En este tratado el poder legislativo , también fue normado de la manera siguiente:

- A) Se estableció, que los candidatos a “ Emperador “ que no aceptaran el cargo que se les ofrecía , lo desempeñaría la persona que las cortes del imperio designaran.(art. 3).
- B) El poder Legislativo ; se deposito en un órgano llamado “Junta provisional de Gobierno” , que debía de componerse de; los primeros hombres del imperio por sus

---

virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, (art. 6). Aunque en dicho tratado , no se contemplaba cual sería la forma de su designación , a quién le correspondía calificar dichas cualidades, ni su número tampoco la forma de su nombramiento.

## 6.- EN EL DECRETO DE 24 DE FEBRERO DE 1822.

Quedo instalado el “Segundo Congreso Mexicano”, adoptando la forma de gobierno Monárquico Moderado, sustituyendo la “Junta Provisional de Gobierno” , como órgano encargado del poder legislativo. Aquí el propio Congreso se atribuyó la soberanía nacional , en donde decían que la Nación no radica en el pueblo sino en el Órgano Legislador.

El Congreso podía ejercer la facultad como poder constituyente y también como legislativo ordinario, aunque nunca hubo normas que regularan tal función legislativa, la amplitud legislativa se destacó aún más por el hecho de que el congreso no se fraccionó en dos cámaras.

El 19 de Mayo de 1822, Iturbide fue declarado emperador y disolvió el Congreso en Octubre del mismo año, estableciendo “LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE” que en 1823 expidió el Reglamento político del Imperio Mexicano “ declarando abolida la Constitución Española de 1812 atribuyéndose el poder Legislativo. (art. 25).

Pero como dicha junta tenía tintes Monárquicos , que Iturbide quiso explotar para su beneficio personal, origino a que el 5 de Diciembre del mismo año , se proclamará la reinstalación del “Congreso Constituyente”, disuelto por Iturbide.

Además con el levantamiento de Antonio López de Santa-Anna y Guadalupe Victoria, con el “Plan de Casa Mata, llevaban la finalidad de ; reinstalar y reivindicar la soberanía en favor de la Nación”, terminando por acceder Iturbide en Marzo de 1823.

En el Congreso de 8 de Abril del mismo año, declaro que; era nula la coronación de Iturbide, la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde su proclamación del imperio, mediante decreto de esa misma fecha declaro; insubsistente la forma de gobierno establecida en el plan de iguala , en el Tratado de Córdoba así como el decreto de 24 de Febrero de 1822, dando como resultado que empezará:



#### IV.- LA VIDA POLÍTICA INDEPENDIENTE.

En donde el 31 de Enero de 1824, se expidiera el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana” antecedentes directo de la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824 , en ambos documentos se adopto:

##### **A) El Sistema Bicamaral:**

Depositándose el poder legislativo en una Cámara de Diputados (como Representantes del Pueblo y de la Nación), y una de Senadores (como Representantes de los Estados), conformando el Congreso General.

Aunque dicho sistema no es antecedente directo de la constitución de Apatzingan, ni de la Constitución de 1812 , ni de la Constitución Francesa, sino que es factible de que sea antecedente de la Constitución Norteamericana <sup>4</sup>

En virtud de que los Diputados venían motivados por el sistema Federal implantado en el Estado vecino del norte, siendo su manual la Constitución de ese mismo país.<sup>5</sup>

La forma de elección de los Legisladores era la siguiente; Para los Diputados ; eran elegidos por ciudadanos y para los senadores , eran elegidos por las legislaturas locales correspondientes.

En la constitución de 1824, el poder Legislativo nunca alcanzo la hegemonía frente al Ejecutivo, el de ser un poder de control en relación a éste último.

Todo esto en virtud , de que en la misma constitución del 24 , se deposito en el Ejecutivo la facultad de hacer iniciativas de ley el poder de veto, y la facultad reglamentaria muy propio de los regímenes precidencialistas.

#### **1.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.**

El sistema bicamaral subsistió en el centralismo al establecer en su artículo 1.- de su ley Tercera que; “ el Ejercicio del poder legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación” , el cual se compondrá de dos cámaras , la de Diputados y la de Senadores, aunque la existencia del senado carecía de justificación ; político jurídica , ya que al ser el senado un órgano que representa a las Entidades Federativas, en un Estado Federal, debe por lo tanto de demostrar la forma de su designación , situación que no podía hacerlo

<sup>4</sup> MONTIEL Y Duarte Isidro; Derecho Público Mexicano, citado por; BURGOA Orihuela, Ignacio, en Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa, S.A. 1982 p. 608.

<sup>5</sup> TENA Ramirez, Felipe; “Derecho Constitucional Mexicano; Leyes Fundamentales de México, citado por BURGOA Orihuela, Ignacio, en “Derecho Constitucional Mexicano, porrúa. S.A. 1982 p. 608

porque, el senado su composición provenía de nombramientos por parte de la cámara de diputados, del gobierno en junta de ministros, (poder ejecutivo), suprema corte a través de listas que cada uno de ellas lo elaboraba por separado para que a su vez, “las juntas departamentales”, hicieran la elección.

En la mencionada constitución centralista, la expedición de leyes, le correspondía al congreso General, pero en su formación constitucional, había participación del Presidente de la República, por sus facultades, como el derecho de iniciativa de ley así como del veto, contemplados en la misma Constitución en sus artículo 26 fracción I y 35.

El 19 de Diciembre de 1842, NICOLAS BRAVO, nombro una junta de notables; compuesto por ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo encargados de organizar a la Nación, divididos en una Cámara de Senadores y Otra de Diputados; se elegía un Diputado por cada setenta mil habitantes de su correspondiente población, sin que ninguna población dejará de tener un Diputado, aunque no tuviera el número de habitantes requerido.

Para los Senadores, su forma de elección era; para las dos terceras partes de sus miembros, eran elegidos por las asambleas departamentales, y el resto por la Cámara de Diputados, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el mismo Presidente de la República.

Tenían las siguientes facultades legislativas; El derecho de iniciar las leyes en favor del Ejecutivo, de las asambleas departamentales en cualquier materia, así como de la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de justicia, (art. 53).

## 2.- PLAN DE LA CIUDADADELA DE 4 DE AGOSTO DE 1846.

Se desconoce el régimen centralista que venía imperando desde 1836, con la propuesta de crear un Estado Federal, y la formación de nuevo “Congreso Constituyente”, mismo que fue instalado el 6 de Diciembre de 1846, para después expedir el 18 de Mayo de 1847; el ya muy conocido “Acta de Reformas”, que contenía entre otros puntos:

- A) La restauración de vigencia de la Constitución de 1824.
- B) Se implanto el bicamarismo con trascendencia para el senado.
- C) Se introdujeron reformas respecto a la forma de su organización, propuestas por don “Mariano Otero”, el 05 de Abril, consistentes en tener el Senado, con la búsqueda ya, de un Estado Democrático, en el cual pasare a citar algunas de sus propuestas;

“ Respecto a la cámara popular o de Diputados, asentando como un principio debe de representar a los individuos, no quedan mas que tres objetos de reforma; su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de la elección”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> op. cit. BURGOA, Ignacio, p.p. 611 - 614.

Con éstas propuestas el “Acta de Reformas”, quedo formado de la siguiente manera:

- 1.- Ampliación del número de Diputados, mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegidos.<sup>7</sup>
- 2.- Renovación parcial periódica del Senado.<sup>8</sup>
- 3.- Establecimiento de una Carrera Política para ser electo senador.<sup>9</sup>

### 3.- EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Estas ideas del Sistema bicamaral fue rechazado en el proyecto de Constitución de 1856- 1857 , por la comisión redactora e integradora por los diputados; Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, León Guzmán, Pedro Escudero, José María Castillo Velasco, José M. Cortes Esparza, José María Mata. al suprimir la existencia del Senado , y al depositar el Poder Legislativo en una sola Cámara o asamblea llamada; “Congreso de la Unión”.

Se dieron opiniones a favor y también en contra, relativo a la nueva composición del poder legislativo, entre las opiniones en contra respecto a la desaparición del Senado , se encuentra la del Diputado Olvera; expuesta el 15 de junio de 1856; al manifestar que:

“La utilidad de la división del poder Legislativo se funda además en otras razones no menos importantes..... Da garantía contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa, es más fácil reparar los errores antes que se vuelvan fatales al pueblo , por la dilación que encuentran una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones.....”.

Y las opiniones a favor de que desapareciera el Senado, argumentaban cuestionando:

“¿Que ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días?... No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron nuestras instituciones, En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era lo oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma, en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles , cuando no los tiranizaba y oprimía,

<sup>7</sup> El artículo 7 del Acta de Reformas , modifico el artículo 11 de la Constitución del 24, rebajando a cincuenta mil y a una fracción que excediese de veinticinco mil el número de población por cada diputado elegible.

<sup>8</sup> Así lo disponía el artículo 9 de Acta, al disponer; “El senado se renovara por tercios cada dos años , alternando en ellos año por año, la elección de los Estados con la que debe de verificarse por el tercio del que habla el artículo 8.

<sup>9</sup> MONTIEL Y Duarte, Isidro, “Derecho Público Mexicano”, Tomo IV, p.p. 639 y640, citado por: BURGOA Orihuela, Ignacio, en “Derecho Constitucional Mexicano, porría, s.a. 1982, p.p.618.

Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era inexpugnable baluarte de la conspiración distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto, terrible tenía pretensiones a una superioridad exclusiva.....”.

De las opiniones vertidas; sobre la implantación del Sistema bicamaral, dio como resultado, la división del Congreso Constituyente con respecto a este tema , con una ligera mayoría de seis votos, el artículo 51 de la Constitución de 1857.- Quedo como sigue

“ Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará ; Congreso de la Unión”<sup>10</sup>

Pero duro muy poco tiempo en vigor este artículo , ya que el 13 de Diciembre de 1867, diez años después , se propuso la reimplantación del Senado, ante el Congreso de la Unión.

Como antecedente de lo expuesto, hago alusión al; Circular girada a los Gobernadores de los Estados , el 14 de Agosto de 1857, por Don Sebastián Lerdo de Tejada, que contenía los siguientes puntos y razonamientos del porque debía de implantarse el sistema bicamaral:

- A) El poder legislativo , se depositará en dos Cámaras.
- B) Es la opción común que en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar en el poder legislativo, el empleo popular y el elemento federativo, Una Cámara de Diputados, elegidos en un número proporcional a la población representa el elemento popular, y un senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.
- C) Ha sido una objeción vulgar, que el senado representa un elemento aristocrático, Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad , que dé un poco más de experiencia y practica en los negocios.
- D) También se ha hecho la objeción, de que en dos cámaras , una puede enervar la acción de la otra, esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la forma social , Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien , como se considera en otros países , que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara, modere convenientemente en casos graves, algún impulso de acción en la otra. <sup>11</sup>

<sup>10</sup> El artículo 10.- Establecía que; para ser Senador se necesita la edad de 30 años, tener las otras cualidades que se requiere para ser Diputado, además haber sido presidente o vicepresidente Constitucional de la República , o mas de seis meses Secretario del Despacho o Gobernador del Estado, o individuo de las Cámaras o por dos veces de una Legislatura, o por mas de cinco años enviado diplomático o ministro de la Suprema Corte de Justicia o por seis años Juez o Magistrado, o jefe superior de hacienda o General efectivo.

<sup>11</sup> op. cit. BURGOA, Ignacio ,p.p.619.

Durante siete años , se discutió sobre la implantación del Senado, ya que no fue sino hasta el 13 de Noviembre de 1874, en que se expidió el decreto respectivo , ordenando la reimplantación del sistema bicamaral, iniciando su vigencia el 16 de Septiembre de 1875, basándose para su justificación en la doctrina, citando autores como a : Laboulaye; “al decir que era necesario la existencia del senado; pues la división del poder legislativo en dos cámaras serían altamente provechosos para la República ; sus relaciones exteriores tendrán más firmeza y respetabilidad, las leyes serían el futuro fruto de las deliberaciones más reposadas y extrañas a la festinación; los funcionarios públicos se contendrán en el límite de sus deberes, porque un jurado de sentencia será más numeroso, y por consiguiente más respetable y por último la dictadura será menos frecuente entre nosotros”.<sup>12</sup>

De los criterios sustentados en la doctrina jurídica, se llega a la siguiente conclusión; ninguno de los dos es conveniente o inconveniente por modo absoluto, su correspondiente justificación deberá basarse en la realidad política de cada Estado, ya que en algunos Estados , el Senado constituye un cuerpo Aristocrático pero en un Estado democrático, la existencia del senado sólo puede legitimarse si la forma estatal en que se estructura es la federal, en que dicho órgano se integra con representantes de las entidades federativas.

Y con estos argumentos se concluye que el ; Senado es un cuerpo de equilibrio político en el ejercicio del poder legislativo en virtud de que los Diputados son elegidos en razón de la densidad demográfica, es decir uno por cada número determinado de habitantes, de esta manera las entidades federativas con mayor población tienen mayor número de Diputados, quebrantando la igualdad política que debe de existir, existiendo un promedio de unos sobre otros, es por ello que la existencia del senado, en que, con independencia de su población, todas las entidades federativas , tienen igual número de representantes a efecto de contrarrestar la fuerza de la cámara colegisladora.

#### 4.- EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO.

El sistema bicamaral ya no suscito mayor controversia, propuesta por don; Venustiano Carranza , repudiándose tácitamente el unicamarismo, la única discusión que existió se refirió a la forma de su elección respecto a los senadores, en la que intervino el Diputado; Paulino Machorro Narváez, presidente de la comisión dictaminadora, al concebir el artículo 56 constitucional, en los siguientes términos; “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal , nombrados en elección directa, La legislatura de cada Estado , declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicho mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos.”.

<sup>12</sup> op.cit. p.p. 620.

---

Pero dicho precepto constitucional, fue impugnado, sustituyendo la mayoría absoluta a que se refería por la simple mayoría de votos, en caso de que ninguno de ellos alcanzase la citada mayoría absoluta, quedando al artículo 56 Constitucional, de la siguiente forma; “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa, La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido a mayoría de los votos emitidos”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> ibidem p.p. 622

**CAPITULO SEGUNDO.****SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER  
LEGISLATIVO.****I.- INTRODUCCIÓN.**

El poder Legislativo Mexicano, es un organismo bicamaral dividida en una Cámara de Diputados y otra de Senadores, es un poder que actualmente no se encuentra en el nivel en que se encuentra el poder ejecutivo, ya que éste último tiene amplias facultades constitucionales o metaconstitucionales, que fácilmente puede subordinar a los otros dos poderes restantes, dándose con esto el no cumplimiento del sistema democrático ; de frenos y contra pesos recíprocos en el Estado Mexicano.

Pero también el poder legislativo mexicano, tiene varias facultades que la misma constitución le otorga , entre los que se encuentran:

**II.- LAS TRES GRANDES FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN:****A) FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN:**

La función Legislativa , debe entenderse como su actividad principal, toda vez que en está , se encuentra la facultad de crear leyes cuyos elementos esenciales son la abstracción , la imperatividad y la generalidad.<sup>14</sup>

También es claro que la función legislativa, como actividad de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva, que establezca la constitución , en los que se encuentra los; Reglamentos heteronomos y autónomos, mismos que son expedidos por el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes , aunque la naturaleza material de unas y otras sean las mismas.<sup>15</sup>

**B) EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN FUNCIONES DE LEGISLATURA LOCAL:**

Ignacio Burgoa, lo define como competencia abierta o enunciativa, que no es otra cosa, si no que es cuando el Congreso de la Unión, actúa como Legislatura del Distrito Federal, aunque con las reformas del 25 de Octubre de 1993, se reducen esas facultades porque ahora tendrán que expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y

<sup>14</sup> PORRUA Perez, Francisco, "Teoría del Estado" , México, Porrúa. s.a. p.p.292.

<sup>15</sup> op.cit. BURGOA, Ignacio, p.p. 591.

---

Legislar para el mismo Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.(art. 73-VI, 122 Constitucional),<sup>16</sup>

### **C) EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO LEGISLATURA FEDERAL:**

El artículo 73 Constitucional, se encarga de enunciar limitativamente estas facultades, que son las siguientes:

#### **1.- COMPETENCIA TRIBUTARIA:**

Contempladas en las fracciones ; VII y XXIX, del artículo ya citado, cuya finalidad es la de evitar la doble tributación, por lo que todos los supuestos que encuadren en la fracción XXIX , son facultades propias del Congreso de la Unión y así cumplir con lo preceptuado en el artículo 124 Constitucional.

Pero los Estados, si pueden señalar tributación en todas las materias distintas a las previstas en la fracción XXIX, así también la Federación podrá hacer lo mismo, su justificación desde un punto de vista jurídico no es admisible, sino desde el punto de vista de las necesidades económicas del Estado Federal y de las Entidades Federativas.

#### **2.- COMPETENCIA LEGISLATIVA NO TRIBUTARIA:**

Mucho de estas facultades se encuentran previstos en el propio artículo 73 constitucional y otros se encuentran inmersos en toda la constitución a cada uno de ellos, me referiré en los siguientes términos:

A) **ARTÍCULO 73- VIII:** Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación , para aprobar esos mismo empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El congreso tiene como función, el de ser un órgano de control económico y vigilador a fin de que los empréstitos cumplan su objetivo el de aumentar los ingresos públicos.

B) **ARTÍCULO 73 FRACCIÓN IX.:** Impedir que en el comercio de Entidades Federativas se establezcan restricciones, en donde sería necesario la simple expedición de Reglamentos de los Artículos 117 y 118 constitucionales para su debida cumplimentación.

---

<sup>16</sup> SECRETARIA DE GOBERNACION., "CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" . 1997.



- C) ARTÍCULO 73 FRACCIÓN X.: Para legislar en toda la República sobre; hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio entre otros.

El único comentario precedente lo sería en materia de comercio pero lo tratarse de una relación entre particulares, estas deben regirse por el Derecho Privado, en específico por el Derecho Mercantil al tratarse de una relación de Coordinación.

- D) ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XVI.: Para dictar leyes sobre Nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad.

Dichos conceptos son regulados por la constitución por ser temas de carácter e importancia nacional, al tener en ellos un interés directo por parte del Estado Mexicano y porque si se llegaría a ser regulado por leyes locales, en algunas ocasiones pudiesen ser contradictorias.

Por lo que respecta a la Salubridad general, es el mismo congreso de la Unión el que puede señalar su propia competencia, tomando como base que todas las materias no incluidas en la Legislación Sanitaria Federal, son de la competencia legislativa de los Estados.

- E) ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL: La Nación tendrá Todo tiempo el Derecho de Imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, esta imposición debe realizarse a través de leyes que dicte el Congreso, como organismo representante del pueblo mexicano, por leyes en sentido forma y material.

- F) ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL: Referente a la suspensión de Garantías, que sólo podrá darse con la aprobación del Presidente, aunque la mencionada suspensión compete al Ejecutivo no puede ordenarse sin la aprobación previa del Congreso de la Unión y este organismo, al otorgarla expide un "Decreto", que sustancial y formalmente es una ley.  
17

- G) ARTÍCULO 131 PÁRRAFO 2º CONSTITUCIONAL: El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso.

Porque la Ley que consigne el otorgamiento de dichas facultades, así como sus modalidades tiene que ser acatado por las leyes que en el desempeño de dichas facultades expida el Ejecutivo Federal, en donde

<sup>17</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", México, Porrúa, s.a. 1983 p.p. 200 - 212.

resulta que la legislación que esté elabore se condiciona a la norma constitucional que primeramente otorga el Legislativo.

- H) ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL: Cuya facultad es de gran importancia al facultar al congreso de la unión en reformar y adicionar la Constitución, claro ésta facultad requiere necesariamente la colaboración de las Legislaturas Locales, en el sentido de que la mayoría de ellas apruebe las reformas o adiciones que el citado organismo acuerde, conocido por la doctrina como el “Principio de Rigidez Constitucional”.
- I) ARTÍCULO 3 FRACCIÓN VIII CONSTITUCIONAL.: (MATERIA EDUCATIVA), El congreso de la Unión , con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las Leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación , Estados y Municipios.
- J) ARTÍCULO 27 FRACCIÓN VI PÁRRAFO 2º CONSTITUCIONAL : (CUESTIÓN EXPROPIATORIA), Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.<sup>18</sup>
- K) ARTÍCULO 27 FRACCIÓN VII: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados , en sus respectivas jurisdicciones expedirán Leyes que establezcan los Procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los limites señalados en las fracciones IV y XV de esté artículo.
- L) TIPIFICACIÓN DE DELITOS Y FALTAS OFICIALES, ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL : Los Delitos que cometan los funcionarios y empleados de la Federación así como del Distrito Federal , se establece que dichos Delitos y Faltas, serán conocidos por ambas cámaras, a efecto de saber si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, si ha lugar proceder contra éste, será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.
- M) ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XVI PÁRRAFO 2º (CAMPAÑA CONTRA EL ALCOHOLISMO) : Por lo que a este rubro respecto a , el artículo y fracción en mención señala que; El Congreso tiene la facultad ; para dictar leyes sobre la salubridad general de la república, aunque el mismo precepto constitucional dispone que el Consejo de salubridad General, depende directamente del Presidente de la República,.... de lo que se entiende que dicho consejo acatara y ejecutara los actos que le encomiende al ejecutivo.

<sup>18</sup> SERRA Rojas, Andres, “ Derecho Administrativo II, México, porrúa, s.a. 1982, p.p. 305.

También las legislaturas de los Estados, pueden poner en vigor ordenamientos jurídicos tendientes a regular en lo que respecta a la salubridad.

- N) ARTICULO 121 CONSTITUCIONAL: Dispone que ; “En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros, El congreso de la unión, por medio de Leyes generales, prescribirá la manera de aprobar dichos actos.....

De acuerdo a dicho precepto constitucional, la citada facultad congresional , excluye la competencia de las legislaturas de los Estados para determinar en las leyes locales la forma de comprobación y la efectividad de los actos , registros y procedimientos judiciales provenientes de las distintas entidades federativas, siendo inconstitucionales los ordenamientos no federales que regulen respecto a éstas materias.

- O) ARTICULO 123 FRACCIÓN XXXI, CONSTITUCIONAL: Desde el año de 1929, en que la Legislación Laboral alcanzo el grado de ser una Ley Federal, y tomando en cuenta que anteriormente a está fecha era regulada por las Legislaturas locales, así como también por el mismo Congreso Federal, la fracción del artículo citado establece que; La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados , en sus respectivas jurisdicciones y termina dicho párrafo al redactar una competencia de carácter limitativo a las autoridades federales, por lo que se entiende que todos los no señalados en dicha fracción es competencia de los tribunales locales.

Concluyendo en los siguientes términos ; El congreso de la Unión , sí tiene competencia para emitir leyes de carácter laboral y como prueba de ello, se puede apreciar en “ La Ley Federal del Trabajo”.

- P) ARTICULO 130 PÁRRAFO 2º CONSTITUCIONAL: Por lo que atañe a éste precepto constitucional dispone que; “Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público, iglesias y de agrupaciones religiosas.....

Después de las reformas hechas a dicho artículo, faculta al mismo congreso a expedir una Ley Reglamentaria de orden público, permitiéndole entre otras cosas; a que las autoridades no intervengan en la vida interna de las asociaciones religiosas , a que los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto.

- Q) ARTICULO 132 CONSTITUCIONAL (BIENES INMUEBLES): Establece que; “Los fuertes, los cuarteles , almacenes de deposito y

demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la unión , al servicio público o al uso común estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la Ley que expedirá el Congreso de la Unión..... ”

Esta disposición constitucional, tal como se expuso, debe entenderse que sólo rigió respecto de los bienes inmuebles que ya estaban destinados por el Gobierno Federal al servicio público o al uso común , antes de que entrara en vigor la constitución del '17.

Pues por lo que respecta a los adquiridos con posterioridad dentro del territorio de algún estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva , entendiéndose por este razonamiento a las Leyes Locales.<sup>19</sup>

### 3.- FACULTADES EN RELACIÓN CON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Con la adición de la fracción XXIX-C , del artículo 73 Constitucional, en Febrero de 1976, el Congreso de la Unión puede legislar en materia demográfica, en donde la finalidad de esas leyes, será el de; La adecuada concurrencia de las entidades federativas de los municipios y de la propia federación, en materia de asentamientos humanos y así cumplir con lo establecido por el artículo 115 fracciones IV y V, Constitucional.

El artículo 27 párrafo tercero, Constitucional contempla los siguientes principios a conocer :

- 1.- La imprescriptibilidad de las modalidades, basadas en el interés público en relación con la propiedad privada.
- 2.- Regular el aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de apropiación, en beneficio del interés social, con el objeto de hacer una equitativa distribución de la riqueza y conservarla.
- 3.- Lograr el Desarrollo equilibrado del País.
- 4.- Obtener el mejoramiento de las condiciones de vida, de la población rural y urbana.

Dichos objetivos se pueden lograr a través de :

- A) Medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

<sup>19</sup> op. cit. BURGOA, Ignacio, p.p. 639.

- B) Establecer normas, claras para el destino correcto de las tierras , aguas y bosque, a efecto de ejecutar, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población

Dicha facultad legislativa, si se toma en cuenta , el crecimiento demográfico desordenado, que se ha observado en nuestro país , pues los asentamientos humanos, se han intensificado en determinadas ciudades importantes del país en forma incontrolada, provocando lastimosas condiciones de pobreza, insalubridad y analfabetismo, por lo que los órganos del Estado, deben de enfrentarlos y así cumplir con su finalidad que es el de; “Lograr un equilibrio dinámico entre las variadas condiciones de vida , de los diferentes grupos integrantes de la población para propiciar su verdadero y armónico desarrollo.

#### 4.- FACULTAD LEGISLATIVA DE AUTO - ESTRUCTURACIÓN.

El congreso de la Unión, a través de la adición que se le hizo, al artículo 70 Constitucional en 1977, tiene facultad para expedir su propia “Ley Orgánica”, en los cuales debe de contener; 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 las cámaras, la citada Ley no esta sujeta al veto, ni a la promulgación del Ejecutivo Federal, para entrar en vigor.<sup>20</sup>

#### 5.- FACULTADES IMPLÍCITAS:

Según el artículo 124 Constitucional, las facultades legislativas del Congreso de la Unión, como órgano de la Federación, tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución , es decir que no pueden expedir leyes, con imperio normativo en toda la República.

Pero la fracción XXX, del artículo 73, contempla lo que es conocido como “Facultades implícitas” del Congreso , en el entendido de que ésta facultado para expedir; “Todas las Leyes , que sean necesarias a objeto de hacer efectivas todas sus funciones que le otorga la Constitución.”.

Apreciándose una aparente contradicción, con el artículo 124, Constitucional, claro está, dicha contradicción no existe, porque dichas facultades implícitas , deben desempeñarse bajo una facultad expresa previa consagrada por la misma ley suprema.

A éste respecto existen varias corrientes doctrinales, entre las que se encuentran:

**COOLEY:** Sostiene que el congreso , no puede expedir más leyes que aquellas para las que la constitución lo autoriza, ya sea de un modo expreso, ya de una manera

<sup>20</sup> Ley Organica del Congreso de la Unión , D.O.F. 25 de Mayo de 1979. Citada por Don Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, 4ª. Edición, México, D.F. Porrúa s.a. p.p. 640 a 643.

claramente implícita; mientras que la legislatura de un Estado, tiene jurisdicción en todas las materias , en que no le está prohibido legislar.<sup>21</sup>

**STORY:** Se refiere al respecto, refiriéndose a los poderes implícitos , del Congreso de los Estado Unidos , declarados también en la constitución de éste país, los limita diciendo la siguiente regla; Siempre que el fin sea legítimo, siempre que esté dentro del límite fijado por la constitución, todos los medios que sean convenientes y claramente adecuados a ese fin y no estén prohibidos , sino que sean conformes con la letra y el espíritu del pacto fundamental son; Constitucionales.

Así , el ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión, amplía considerablemente su competencia legislativa, que no puede sólo expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole sino las que se establecen por la ley suprema en favor de los Órganos administrativos y judiciales federales, por ejemplo; la Ley de Amparo; Los códigos de Procedimientos Civiles y Penales, Códigos de Comercio, etc.

## 6.- CREACIÓN DE ENTIDADES PARA ESTATALES:

Una de las preguntas que se hacen; es de que si el Congreso de la Unión, tiene facultades para crear entidades paraestatales, con personalidad jurídica propia, en su carácter de Organismos Públicos descentralizados o de empresas de participación estatal.

Don Salvador Urbina, expone que el poder Legislativo, no tiene facultades expresas para establecer dichas entidades; sin que tampoco pueda implantarlos en el desempeño de las facultades implícitas con que está investido.

“Ya que nuestro régimen de gobierno democrático, republicano federal, y popular, ésta sujeto a una condición escrita, férrea, que nada puede hacerse por los poderes ni por los funcionarios que ejercen éstos , sin que este expresamente facultados por la misma, constitución (arts. 40,41 y 124) , y por tanto , cualquier acto legislativo , ejecutivo o judicial, que no tenga apoyo expreso como facultad concedida, para verificarlo en los preceptos constitucionales, no tendrá validez y aún será violatorio de la Carta Magna.

Desde luego, dentro de la enumeración de facultades del Congreso de la Unión (art. 73), no se encuentra la de expedir leyes mediante las que el gobierno federal en cualquier naturaleza mercantil o civil, ni tampoco será suficiente invocar las facultades legislativas genéricas , que el propio artículo enumera sobre las materias reservadas al poder federal, como Minería , Patentes, Comercio, Vía Generales de Comunicación, etc.”

Resulta pues, que no hay entre las facultades del Congreso en el artículo 73 , ninguna que ampare o funde la actividad económica de la administración para fundar empresas, comerciar o explotar riquezas, etc. sólo la fracción final del propio artículo ya

---

<sup>21</sup> ibidem, p.p.647.

citado , que concede al congreso la facultad de expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades que enumera el mismo.<sup>22</sup>

Por lo que haciendo un estudio minucioso del artículo 73 Constitucional, El Congreso de la Unión , no tiene ninguna facultad expresa para crear entidades para estatales, salvo para :

- A) .- Establecer Casas de Moneda, (F. XVIII.)
- B) .- Petr6leos Mexicanos , (art. 27 p6rrafo sexto, Constitucional)
- C) .- Instituciones Educativas (fracci6n XXV).
- D) .- Banco 6nico de Emisi6n de Billetes , e instituciones de correos , tel6grafos y radio telegraf6a, (art. 28 Constitucional).

Tal situaci6n obedece a que; las actividades econ6micas son propias de la esfera competencial de los gobernados, se6alada por la Libertad de Trabajo , prevista en el art6culo 5 Constitucional , porque hay 6mbitos econ6micos en los que el Estado es factor actuante y existen 6rbitas en las que las conductas econ6micas pertenecen a los particulares.

En suma se puede decir que; el Congreso de la Uni6n, carece de facultades expresas e impl6citas para implantar entidades que compitan con los gobernados en diversas actividades econ6micas, no obstante que su regulaci6n este sustentada en el art6culo 73 , Constitucional , porque una cosa es expedir leyes sobre diferentes materias federales a que dicho precepto alude y otra muy distinta es crear entidades para estatales , tomando en cuenta que la finalidad del Estado es el bien com6n, implantar el Estado de Derecho, para los gobernados y no el de dedicarse a actividades econ6micas.

#### **D) FACULTADES POL6TICO - ADMINISTRATIVAS:**

Estas facultades no son si no mas que ; actos meramente administrativos de car6cter; pol6tico y econ6mico, tampoco son abstractos, generales e impersonales, caracter6sticas propias de la ley sino todo lo contrario son; Concretos, particulares y personales asemej6ndose m6s a un decreto del Congreso de la Uni6n , que no dirimen ning6n conflicto o controversia.

Dichas facultades s6lo pueden ser ejercitadas en los casos que expresamente prevea la Constituci6n Federal, (art6culo 73,124 Constitucionales), por ejemplo;

- A) Admisi6n de nuevos Estados o Territorios a la Uni6n Federal, (art6culo.- 73 Constitucional).
- B) Formaci6n de nuevos Estados , dentro de los limites existentes. (art6culo.-73 Constitucional).

<sup>22</sup> SERRA Rojas, Andres, "Derecho Administrativo I", M6xico, Porr6a, s.a. 1982, p.p. 621.

- C) Cambio de Residencia de los poderes federales, (artículo.- 73 Constitucional).
- D) Erigirse en Colegio Electoral, en los casos previstos por los artículos 84 y 85 Constitucionales.<sup>23</sup>

### E) FACULTADES POLÍTICO JURISDICCIONALES:

Lo es cuando se ésta en presencia del ya conocido juicio político, cuando los altos funcionarios de la Federación, cometen delitos oficiales durante el desempeño de su cargo o comisión pública.

La cámara de Diputados funge el papel de acusador contra el alto funcionario y el Senado , deberá de erigirse en Jurado, para declarar si el acusado, es o no culpable , si la declaración fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto, sin perjuicio de que quede a disposición de las autoridades judiciales. Si el delito cometido se castiga con pena diferente a la privación e inhabilitación, (artículo 109 , 111 y 112 Constitucionales).

Se le denomina; Político Jurisdiccional; por su carácter contencioso, durante la fase del procedimiento, en donde el multicitado acusado tiene el derecho de defenderse y concluye el juicio, con una sentencia , que no admite medio de impugnación alguno, inclusive el juicio de Amparo, (Artículo 111 párrafo Tercero).<sup>24</sup>

## III- LA CAMARA DE DIPUTADOS.

La cámara de Diputados, es un organismo representativo del pueblo, y una de sus características principales empieza con;

### 1.- LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN GENERAL:

México al ser un país o Estado , Democrático , Representativo y Federal, es lógico pensar que debe de contar con Representantes Populares porque en un Estado Democrático, su propio poder debiene de la voluntad popular, misma que es ejercida por funcionarios.

La Representación Política, alcanza su efectividad práctica y real, cuando los representantes populares, su nombramiento es proveniente de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía.

<sup>23</sup> op. cit. BURGOA, Ignacio, p.p. 651.

<sup>24</sup> Ibidem, p.p. 652 y 653.



La figura de la Representación política, suele a veces confundirse con otras figuras como la ; Delegación y el Mandato , por lo que considero pertinente distinguir algunas diferencias existentes entre los mismos a saber;

### DELEGACIÓN:

En sentido jurídico público , es el acto en virtud del cual el titular de una competencia la transfiere total o parcialmente a otro sujeto, significa pues una transmisión de competencia en la que se manifiesta simultáneamente la cesación y la impugnación de una competencia fundándose ambos actos en la voluntad del que hasta ahora era el titular.

### EL MANDATO:

Significa el simple ejercicio de una competencia extraña, ya que el mandatario recibe la orden o la comisión de actuar en nombre de otro.

Así pues, resulta que el Delegado , actúa en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, es impersonal ya que se refiere a la ordenación jurídica.

Y en el mandato; el mandatario es un suplente, sustituido , se concede en general al mandatario, en cambio no tiene derecho alguno frente al mandante.

## A) LA REPRESENTACIÓN

Se distingue de uno y otro, de estos conceptos en cuanto que;

1).- La esencia de la Representación política, no consiste solamente en actuar en nombre de otro, sino sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras que la delegación como el mandato supone la existencia previa y actuante de un orden de competencias.

2).- Aunque la representación pueda desarrollarse con arreglo a una ordenación de competencias, no necesita encerrarse en el límite preciso de una de ellas, es decir de un ámbito de derechos y obligaciones, delimitados con precisión y objetividad, buscando que la representación política sea el de hacer posible y legitimar ese orden de competencias.

3).- La delegación y el mandato, son revocables, la representación precisa la legitimidad de una justificación que no ésta dentro del orden jurídico positivo.<sup>25</sup>

4).- El artículo 52 Constitucional establece que, la Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoría relativa , mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos diputados que serán electos según el Principio de Representación Proporcional.

A continuación haré un breve análisis en que consiste cada una de ellos, de la Mayoría Relativa y la Representación Proporcional:

## 2.- LA REPRESENTACIÓN MAYORITARIA Y LA PROPORCIONAL.

México al ser un Estado Democrático, cuenta con una Cámara de Diputados que representa la voluntad popular, la integración de la misma puede ser por :

### REPRESENTACIÓN MAYORITARIA.

Es cuando el candidato, se convierte en Diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas.

### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Se manifiesta cuando un candidato tiene acceso a la Cámara por haber alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores.

Analizando las ventajas y desventajas de uno y otro sistema, tenemos que;

En el sistema, en donde nada más opera el principio de mayoría relativa, sólo existen los curules o escaños en al Cámara respectiva que vaya a ocupar el candidato que haya obtenido la mayoría en las elecciones.

Mientras que; en el sistema de representación proporcional requiere de cuando menos dos curules o escaños para un solo distrito electoral ; para que en un escaño sea ocupado por el candidato que haya obtenido la mayoría de votos y otro se le asigne al candidato que logre la votación mayoritaria.

Las corrientes doctrinarias, defensores del principio de Representación proporcional, sostienen que; es un sistema genuino permitiendo que en la Cámara o parlamento estén representados todas las opiniones , ya que consideran que el sistema de la simple mayoría , provoca la marginación política de la minorías y el partido político que haya obtenido la mayoría de los sufragios , se convierte en una entidad hegemónica, exclusiva, excluyente y

<sup>25</sup> Garcia Pelayo, Derecho Constitucional Comparado , p.p. 174 y 175. citado por ;BURGOA, Ignacio. en "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa , s.a. 1982 p.p. 655.

determinante en las decisiones que la Cámara o parlamento tomen sobre cuestiones de economía , así como problemáticas de carácter social y cultural, dando lugar a una falsa democracia.

Mientras que los defensores de la simple mayoría; en la representación política , argumentan que ésta es un cuerpo que debe tomar decisiones políticas, mucha veces con carácter urgente, como lo es el de resolver múltiples problemas.

### **3.- COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN 1977: PRESENCIA DE LOS DIPUTADOS DE ELECCIÓN MAYORITARIA Y LOS DIPUTADOS DE PARTIDO.**

#### **A.- DIPUTADOS DE PARTIDO :**

En la reforma del 20 de Junio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963, en su artículo 54 Constitucional, disponía que :

Los diputados de partido; no tenían un origen popular por lo tanto no representaban al pueblo, (aunque la constitución disponía lo contrario), tampoco se le pueden considerar como el inicio de la ; Representación Proporcional , ya que por consideraciones de la Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de fecha 22 de Diciembre de 1962, sostenía que las “Corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlos respetables en el Congreso de la Unión.,<sup>26</sup>

Para poder ser Diputado de Partido , se debía de llenar los siguiente requisitos:

1).- Sólo los partidos políticos nacionales, registrados legalmente con un año, por lo menos, de anterioridad al día de la elección.

2).- Que el partido político que fuera, debía haber obtenido el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en las elecciones federales, pudiendo acreditar a cinco diputados y uno mas hasta veinticinco como máximo , por cada medio por ciento de los votos obtenidos.

3).- Si dicho partido obtuviera la mayoría de votos, en veinticinco o más distritos electorales, por éste triunfo sus candidatos se convertían en diputados de elección popular, no tenía derecho a acreditar diputados de partido , a no ser que tal mayoría se hubiese alcanzado en menos distritos , pues en éste caso podía completar hasta veinticinco, sumando a los de elección popular los de partido , siempre que obtuviese el porcentaje a que se ha hecho referencia.

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación , de 22 de Junio de 1963.

4).- Los diputados de partido , no podían ser acreditados conforme al arbitrio del partido que tuviese derecho a ello, sino que debían ser seleccionados “Por riguroso orden, de acuerdo con su número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país.”

#### **B.- DIPUTADOS DE ELECCIÓN MAYORITARIA :**

En el artículo 52 Constitucional , de aquel año , la elección de cada diputado se basaba en un determinado número de habitantes es decir , un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que pasara de ciento veinticinco mil habitantes.

De ésta manera , atendiendo a la densidad demográfica , los diputados al Congreso de la Unión de los distintos Estados de la República era variable.

Aunque ningún estado tenía menos de dos diputados a pesar de que su población no alcanzase la cifra de los doscientos cincuenta mil o fracción que pasara de ciento veinticinco mil habitantes.

#### **4.- SISTEMA VIGENTE DESDE 1978; DIPUTADOS DE ELECCIÓN MAYORITARIA Y LOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL :**

En Diciembre de 1977, se suprime la figura de los diputados de partido, para dar lugar a los diputados de representación proporcional, debido a que nó representaban importantes corrientes ideológicas de grupos mayoritarios de la ciudadanía.

En cambio los Diputados de Representación Proporcional, unidos a los de mayoría , otorga a la cámara de Diputados mayor representatividad popular; pluri- partidista y pluri-ideológica, denotando a la nueva composición de dicha cámara un avance democrático.

Ya que el objetivo principal , era el de promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de la corriente opinión e ideologías existentes en el país. <sup>27</sup>

#### **A).- DIPUTADOS DE ELECCIÓN MAYORITARIA :**

Se implanto el número de 300 diputados, en cuanto a su base se creó el sistema de; Distritos uninominales, para dividir el territorio nacional, competencia que era de la Comisión Federal Electoral , ahora Instituto Federal Electoral.

Su justificación se fundamenta en los siguientes argumentos de la exposición de motivos; “Que se mejoraba la representación de los habitantes de la República , la relación

<sup>27</sup> op. cit. BURGOA, Ignacio, p.p. 657 - 665.

entre el Diputado y su distrito, era elemento valioso de la vida política del país , se vigorizaba la relación entre representantes y representados”.

### **B).-DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL :**

La implantación del Sistema de Representación Proporcional fue como la culminación de un anhelo de Otero, pronunciado el 03 de Diciembre de 1842, en donde expuso la teoría de la Representación Proporcional y la Defensa de la Minorías : al decir que “Las minorías no serán siempre sacrificadas a la mayoría que es el vicio funesto de que, según el citado escritor sismondi, adolecen los sistemas representativos , la representación no es buena , sino en tanto que es imagen de la sociedad.... se ha creído que la voluntad de la mayoría era soberana y que no tenía respecto de la minoría ningunos deberes, hoy se sabe que es necesario respetar a las minorías...” Que el congreso Constituyente de 1843, resuelva el problema de que la Representación nacional se componga de los diversos elementos políticos y en la misma proporción que se encuentra en la República.<sup>28</sup>

El artículo 52 Constitucional de 1977, contempla el número de 100 diputados de Representación Proporcional, pero como la finalidad de dicho estudio es la situación actual del poder legislativo y en éste caso especial lo es el de la Cámara de Diputados, se establece que;<sup>29</sup>

En el actual artículo 52 Constitucional, dispone que “La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa..... y doscientos Diputados electos según el principio de Representación proporcional.

En mi modesta opinión , desglosare algunos requisitos que deben cumplir el o los candidatos que aspira a ser diputado, bajo el principio de Representación Proporcional sin hacer un juicio minucioso de los mismos, ya que en tal situación implicaría una obra completa por la muy amplia bibliografía existente así como los requerimientos demográficos que tienden a variar constantemente, como lo establece el propio artículo 53 Constitucional.

- 1) .- Que el partido político interesado, registre ante la autoridad competente las listas regionales.
- 2).- Deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.
- 3).- Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento, del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Y en general , cumplir todos los requisitos previstos en el artículo 54 Constitucional.

<sup>28</sup> Ibidem , p.p. 666.

<sup>29</sup> CARPIZO, Jorge , “La Reforma Política Mexicana de 1977” , en Anuario Jurídico, 1979, Publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM , p.p. 64

## 5.- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, son aquellos en donde no interviene el Senado y de los cuales se dividen en; Político administrativas, político económicas y político jurisdiccionales.<sup>30</sup>

### A).- FACULTADES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS

Dentro de estas facultades se encuentra la de; erigirse en Colegio Electoral, para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (art. 74 Fracción I Constitucional ), en vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor, en nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina (fracciones II y III del mismo artículo).

### B).- FACULTADES POLÍTICO ECONÓMICAS.

Se le considera como una de las facultades más importantes, al depender o tener a su cargo el presupuesto de egresos de la Federación , discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

Las citadas facultades, hasta cierto punto se le puede considerar como barreras para el Poder Ejecutivo, ya que según lo señala el artículo mencionado, la Cámara de Diputados es su deber el de controlar la actividad del Presidente de la República , denotándose que el ámbito estrictamente constitucional y apego al mismo, el poder ejecutivo no es un órgano que pueda hacer lo que libremente quiera con respecto a la economía nacional.

Otro aspecto importante lo es en el sentido de que se prohíbe la existencia de "Partidas secretas" fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La facultad revisora de la Cuenta Pública; consistente en conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La Contaduría Mayor de Hacienda; como dependencia directa de la Cámara de Diputados; examinará si aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las

<sup>30</sup> Op. cit. BURGOA, Ignacio , p.p. 667.

partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán en su caso las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Para el examen de la cuenta pública, del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de Junio.

Una vez que la Comisión Permanente, reciba la cuenta pública, deberá turnarla a la Contaduría Mayor, para que ésta la revise y la someta a discusión y aprobación de la Cámara de Diputados, con las observaciones que se consideren pertinentes.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que la motiven.

Aspectos que la Cámara puede acceder o no a la referida solicitud, de acuerdo a las facultades de control económico con que las disposiciones constitucionales comentadas la inviten<sup>31</sup>

Concluyendo de la siguiente manera; El presidente de la República, constitucionalmente está hasta cierto punto subordinado a la Cámara de Diputados, en lo relativo a la actividad económica en donde resultaría improcedente pensar que el Presidente es una autoridad con un poder ilimitado y que puede disponer a su antojo las finanzas públicas en México, además si y solo si, los diputados desempeñaran las facultades que les otorga el citado artículo 74 Constitucional, con todo valor civil y con un verdadero espíritu de servicio al pueblo de México,.

El control que atañan tales facultades no existirían como mera declaración constitucional, sino que se ejercería en la realidad político económico de México.

Ahora bien, la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 74 fracción IV Constitucional, tiene facultad exclusiva para aprobar el presupuesto anual, de gastos discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrir aquel a ésta facultad a primera vista parece ser incompleta, ya que dicha cámara no puede por sí misma exclusivamente, crear impuesto alguno en virtud de que el presupuesto sólo se establece en una ley y la ley únicamente emana del Congreso de la Unión, facultad que viene a ser subsanada por el artículo 73 fracción VII Constitucional.... en cuyo caso ambas cámaras se convierten en colegisladoras solamente que en materia tributaria deben siempre Primero discutirse en la Cámara de Diputados.

---

<sup>31</sup> Ibidem, p.p. 669.

---

**C).- FACULTADES POLÍTICO JURISDICCIONALES.**

Dichas facultades se clasifican en; acusatorias y de desafuero;

**1).- FACULTAD ACUSATORIA:**

Consiste en conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos, que contra éstos se instauren, ante la Cámara de Senadores.

**2).- FACULTAD DE DESAFUERO :**

Esta facultad consiste en declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servicios públicos, que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 Constitucional.

La Cámara de diputados , al erigirse en jurado de desafuero, deberá declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión , si ha lugar o no a proceder contra el inculcado.

Tratándose del Ejercicio de las facultades político jurisdiccionales y como lo establece el artículo 110 constitucional, último párrafo de que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores, son inatacables.

Por lo que con mayor razón deben de observar la garantía de audiencia en favor del funcionario acusado, pues el artículo 14 Constitucional es imperativo para todas las autoridades del país debiéndose de brindar entonces al inculcado, el derecho de ser oído y vencido en juicio.<sup>32</sup>

Y para concluir el artículo 74 Constitucional, le deja el camino libre a la Cámara de Diputados al estatuir en su fracción VIII.- Las demás que le confieran las leyes, de acuerdo a éste precepto la cámara de diputados puede conocer de muchas otras facultades siempre y cuando no este contra las leyes.

**IV.- EL SENADO.**

El senado, su origen es a través de la elección popular directa, por lo tanto no representa a ninguna clase social, sino a las entidades Federativas y al Distrito Federal.

Con las reformas implantadas en el artículo 56 Constitucional, publicado en día 3 de Septiembre de 1993 , En donde la cámara de Senadores se integrará por 128

---

<sup>32</sup> DIAZ de León , Marco Antonio., "Diccionario de Derecho Procesal Penal", México, Porrúa , s.a . 1986 , p.p. 586 y 587.



Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de Votación Mayoritaria realativa y uno sera asignado a la primera minoria....

Los 31 Senadores restantes seran elegidos segun el principio de representación proporcional.

A través del senado, se logra la igualdad político jurídica de los Estados , ya que sin el senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuando a las funciones diversas del órgano legislativo nacional.

En la cámara de senadores, no era operante el sistema de representación proporcional, Ignacio Burgoua , hacia referencia a la exposición de motivos y sostiene que; “Nuestra estructura política se basa en la teoría constitucional del equilibrio representativo de los grandes y pequeños Estados, que lógicamente traten de atribuirse una representación mayoritaria, y los pequeños Estados que lógicamente también pretenderán estar en un plano de igualdad, resolviéndose por medio del sistema bicamaral, en el que la Cámara de Diputados se integra por un principio de mayorías y por lo tanto, Los Estados de mayor población tienen más representantes , mientras que el senado, es un elemento equilibrador en éste como en otros sentidos, Los estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.”, aun con la reforma siguen teniendo derecho al mismo número de Senadores.

“La sabiduría del sistema ideado por los constituyentes mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los Estados, con el doble principio de integración, una por cada cámara , nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja formula: igualdad de los Estados, en el senado y proporcionalidad demográfica en la Cámara de Diputados.”.

Dichos argumentos no excluyen la posibilidad de que en el senado, haya senadores que pertenezcan a diversos partidos políticos y como ejemplo de ello el artículo 56 Constitucional, estatuye que de los cuatro lugares que tiene cada entidad federativa en el senado, La senaduria de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos, que encabece la lista del partido político que por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Y los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional .

Con esto se observa que se ésta democratizando el senado, reforzándose grandemente el proceso democratizador de la reforma política al tener también las minorías el derecho de participar en la vida política del país.

## 1.- FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO.

En un sistema bicamaral, como lo es el poder legislativo mexicano, una cámara ya sea de Diputados o la de Senadores, no puede por si mismo expedir leyes , por lo que sus

facultades se reducen en político - administrativa y en materia político- jurisdiccional , sólo en estos casos puede actuar con independencia de la cámara de diputados.

Conforme al artículo 76 Constitucional, sus facultades exclusivas son las siguientes:

- a) **APROBAR:** Los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. (Fracción I p. 2º) .- Facultades que se corrobora con el artículo 133 de la misma 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.... y también lo establecido en el artículo 89 en su fracción X, que dice: “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales , sometiéndose a la aprobación del senado”.
- b) **ANALIZAR:** La política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base a los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario correspondiente rindan al congreso.. “ sí el senado aplica lo citado en el inciso anterior puede aprobar a no hacerlo, al informe del Secretario, que en este caso lo es el de ; Relaciones Exteriores, o también puede criticar su actuación, durante el periodo de su encargo.
- c) **RATIFICAR :** Los nombramientos que el Presidente haga, respecto de algunos funcionarios como lo son; El Procurador General de la República, Ministros , Agentes diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes superiores del Ejercito, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. (Artículo 89 fracción II ,III ,IV y IX Constitucional ), en dichos preceptos legales, exige la aprobación y ratificación del senado. (Artículo 76- II Constitucional).<sup>33</sup>
- d) **AUTORIZAR:** El Ejecutivo Federal, para que pueda permitir la salida de tropas nacionales, fuera de los límites del país , el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias , por más de un mes en aguas mexicanas. (Fracción III artículo 76 Constitucional ), dicha facultad se considera como una limitación al presidente de la República para “Disponer de la Totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejercito Terrestre , de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación ”, como lo establece la fracción VI, del artículo 89 Constitucional, ya que sin la autorización del senado no puede enviar fuera de la República a las tropas mexicanas.

Y como elemento de seguridad para la Nación y su soberanía , el presidente sin la aprobación del senado, no puede permitir el transito de fuerzas extranjeras por

<sup>33</sup> RUIZ, Eduardo ., “Curso de Derecho Constitucional Administrativo” Tomo II, p.p. 152, citado por : BURGOA, Ignacio , en “Derecho Constitucional mexicano” , Porrúa , s.a. , 1982., p.p. 677.

tierras mexicanas, sino que también tiene obligación de expulsarlos en caso de que permanezcan en aguas nacionales por más de un mes.

- e) **DAR SU CONSENTIMIENTO:** Para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria. (Fracción IV).

De acuerdo al texto de dicha fracción supone que los Estados o entidades federativas, deben tener una guardia nacional, mismo que se corrobora con la Fracción III, del artículo 31 Constitucional, al obligar a los mexicanos a "Alistarse y servir a la Guardia Nacional conforme a la Ley respectiva....."<sup>34</sup>

- f) **DECLARAR:** Cuando hayan desaparecido todos los poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un Gobierno Provisional, quién convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado, el nombramiento de gobernador se hará por el Senado....

La facultad que tiene el Senado es; el de nombrar un gobernador cuando todos los poderes de una entidad federativa hayan desaparecido, porque si nada más desapareciera uno o dos de los poderes, Los o el poder restante, podría restablecer, el orden constitucional alterado.

Retomando la idea, existe o se da la desaparición de poderes de un Estado, cuando por causas de distinta naturaleza; sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial, carecen de la potestad imperativa para hacerse obedecer por los medios legales de que dispongan, recurriendo a la violencia para constreñir a los gobernados o a la obediencia o respeto de su autoridad.

La citada fracción V, contempla un candado para la persona que llegare a ser Gobernador Provisional Constitucional, en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere y concluye al contemplar; "Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso".

- g) **RESOLVER:** Las cuestiones políticas que surgan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas en caso de que el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

Dicha fracción encontró punto de debate entre los diputados; Paulino Machorro Narvaez y Don Hilario Medina, al discutir respecto a que poder debía de resolver dicho conflicto que era de carácter eminentemente político.- Porqué es lógico pensar que un poder de un Estado cualquiera que fuera su actuación siempre va ha tratar de

<sup>34</sup> SECRETARIA DE GOBERNACION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1997.

respaldarlo en una ley y por lo tanto la controversia va a ser siempre de tintes políticos.

- 1.- **TESIS DE PAULINO MACHORRO NARVAEZ.**- Sostenía que debía de conocer el conflicto, la suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que la resolución de la suprema Corte va a revestir un carácter jurídico y en consecuencia tendrá más fuerza y prestigio moral.- Mientras que la ;
- 2.- **TESIS DE HILARIO MEDINA.**- Entre otras cosas hacía alusión a la tesis pronunciado por el Constituyente del '57 , de Don Rafael, Donde expreso que era una amenaza peligrosa, al hacer que la corte conociera de cuestiones políticas, porque en ello iba su prestigio, porqué se corrompería , harían los agitadores de los Estados , de los partidos políticos , de la prensa, a hacer política dentro de la corte a interesar a los Ministros para que se inclinará de un lado a otro.

Dicha tesis fue la que se impuso al tener en nuestros días la fracción VI , del artículo 76 Constitucional.<sup>35</sup>

- h) **EREGIRSE:** En gran jurado de sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho , en los términos del artículo 110 de la Constitución.

La citada facultad , sólo puede ejercitarse conjuntamente con la Cámara de Diputados , existiendo entre dichos órganos una colaboración necesaria , semejante a la que opera tratándose de la función legislativa.

- i) **DESIGNAR:** A los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

El senado cuenta con el improrrogable plazo de treinta días a fin de que en votación de las dos terceras partes de los miembros del senado presentes, designen el Ministro que deba cubrir la vacante.- Art. 96 Constitucional.

Fracción ; IX .- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, en los supuestos previstos en la Constitución.-

El artículo 122 en su fracción I, dispone que; corresponde al congreso de la Unión expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal , VI.- a).- Último párrafo.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Diario de los Debates, tomo II, p.p. 358 ,359, y 360.

<sup>36</sup> op. cit. BURGOA, Ignacio ., p.p. 685.

---

**V.- REGLAS COMUNES A AMBAS CAMARAS Y A  
SUS REPRESENTANTES.**

**A) IRREELEGIBILIDAD RELATIVA DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES.-**

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiere estado en ejercicio ; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Dicha atribución obedece al “Principio de la no reelección que en éste caso es relativa, porque sólo lo prohíbe para el periodo inmediato y para la misma cámara más no para la otra cámara , todo lo contrario para el caso del Presidente de la República , que en éste caso es absoluta, ya que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente y con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún momento y en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto”

**B) INVIOLABILIDAD DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES:**

**ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL.-** Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones o de sus cargos y jamás podrán ser renconvendidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto de donde se reúnen a sesionar.

En el precepto constitucional , está contemplado la figura del fuero inmunidad , y el fuero de no procedibilidad cuyas diferencias son las siguientes:

**1.- EL FUERO INMUNIDAD :**

Es un privilegio o prerrogativa, que entraña irresponsabilidad jurídica, pero sólo respecto de los diputados y Senadores, en forma absoluta “En el sentido de que son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos” , sin que jamás puedan ser renconvendidos por ellas.

Aunque dicha inmunidad sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, por lo que cualquier integrante del congreso general el emitir una opinión fuera del desempeño de su cargo, en éste caso no es inviolable y puede ser

reconvenido por sus ideas, pues la libertad con conductas irresponsables en su vida privada, más aún si sus opiniones llevan implícito un hecho delictivo, o incitan a ello, se le puede promover el “Juicio Político”, que puede culminar en desafuero y ponerlo a disposición de la autoridad judicial correspondiente<sup>37</sup>

## **2.- EL FUERO DE NO PROCEDIBILIDAD:**

La no procedibilidad consiste en; que si el funcionario que ha cometido un acto ilícito, no se le inicia “Juicio Político” tendiente a desafuero, no puede ser sujeto a proceso por una autoridad judicial.

### **C) EXCLUSIVIDAD EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO:**

Los Diputados y Senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los Diputados y Senadores suplentes cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de ésta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador.

El precepto, legal invocado; tiene como finalidad de que el Diputado o Senador conserve su independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, la cual se menoscabaría notablemente si se subordinará a cualquier órgano u organismo descentralizado o empresa de participación estatal.

### **D) DECLARACIÓN DE VALIDEZ EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y SENADORES POR PARTE DEL ORGANISMO PÚBLICO.- SUJETOS A IMPUGNACIÓN:**

El artículo 60 Constitucional, prevé de que la decisión que del organismo público a que hace referencia el artículo 41 del mismo ordenamiento jurídico, emita respecto de la validez en la elección de Diputados y Senadores, podrán ser impugnados ante las Salas del Tribunal Federal Electoral.- Con ésta disposición él o los partidos políticos que se sientan agraviados en sus derechos tendrán otro medio de defensa y que lo es atacar las decisiones del organismo público, ante un tribunal Electoral que conocerá de juicios con un alto contenido político.

<sup>37</sup> op. cit. DIAZ, Marco Antonio, p.p. 586 y 587.

**E) CASOS DE SESIONES CONJUNTAS:**

Por lo general el Congreso General, en sesiones ordinarias, cada organismo sesiona en su propio recinto, a fin de ocuparse del Estudio , discusión y votación de las iniciativas de ley que se les presenten y de las resoluciones de los demás asuntos.- Dicha regla general tiene su excepción; tratándose en el caso de que el congreso sea convocado a Sesión Extraordinaria y cuando la convocatoria llame a ambas cámaras y cuando el presidente de la República acude a la iniciación del periodo ordinario a rendir su informe por escrito en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país.

**F) CAMBIO DE RESIDENCIA DE LAS CÁMARAS:**

El cambio de Residencia del Congreso General, sólo podrá llevarse a cabo , cuando hayan convenido ambas cámaras en la translación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas y en caso de no existir común acuerdo el ejecutivo intervendrá , para terminar con la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Dicho cambio debe de ser temporal ya que si es definitivo tendrán que cambiar de residencia los tres poderes , fuera del Distrito Federal, erigiéndose éste último en el “Estado del Valle de México”, Lo anterior de acuerdo a lo establecido por los artículos 44 y 68 Constitucionales.

**G) INTERDEPENDENCIA DE AMBAS CÁMARAS:**

Como lo establece el artículo 68 Constitucional en su parte final, ninguna cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Dicha interdependencia es por demás necesario y más cuando se trata de la actividad Legislativa, en donde una cámara necesita de la otra o deben trabajar en forma conjunta a menos que se trate de sus facultades exclusivas de cada cámara que es donde podrán actuar una cámara sin necesidad de la otra.

**H) TERMINOLOGÍA DE LOS ACTOS DE LAS CÁMARAS:**

**ARTÍCULO 70 CONSTITUCIONAL.-** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto , las leyes o decretos se comunicaran al Ejecutivo firmadas por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, al actuar conjuntamente las cámaras todas sus resoluciones o son Ley o son Decreto, Es ley cuando la norma jurídica tiene el carácter General, abstracta e impersonal.

En tanto que los actos no legislativos es decir los políticos administrativos y los políticos jurisdiccionales; son decretos teniendo los atributos de la particularidad, la concreción y la personalidad.

## I) FACULTAD DE INICIAR LEYES DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES:

Conforme al artículo 71 Constitucional, la iniciativa de ley que presenten los diputados y senadores del congreso de la unión, están en un plano de inferioridad respecto de las iniciativas del Presidente de la República, la legislatura de los Estados o por las diputaciones de los mismos estados, porque éstas podrán desde luego a comisión pasar, mientras que las iniciativas de los diputados y senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates por lo que una iniciativa puede pasar inmediatamente a comisión o sujetarse al reglamento de debates, dependiendo de quién sea su autor más no de su importancia.

## J) QUÓRUM:

Según el artículo 63 Constitucional.- Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas; de más de la mitad del número total de sus miembros . Pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la Ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamandose desde luego a los suplentes....

Se entiende también que los Diputados o Senadores que falten diez días consecutivos , sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara con lo cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato llamándose desde luego a los suplentes...

Si no hubiere Quórum para instalar cualquiera de las cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo.

Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale , quienes habiendo sido electos Diputados o Senadores , no se presenten sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva , a desempeñar su cargo...

También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sanciona, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para Diputados y Senadores acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presentaren a desempeñar sus funciones....<sup>38</sup>

<sup>38</sup> TENA Ramirez; Felipe ., "Derecho Constitucional Mexicano", México , porrua , s.a. 1982 , p.p. 431.



## VI.- LA COMISIÓN PERMANENTE:

### A) ANTECEDENTES HISTÓRICOS.-

Algunos autores como el caso de “Don Tena Ramírez”, dicen que sus inicios se remonta hacia el siglo XIII, en el régimen jurídico aragonés, ya que en ese tiempo las cortes tenían receso y funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada una de los cuatro brazos o clases en que se dividían la asamblea parlamentaria de aquel reino.

#### SUS FUNCIONES ERAN:

- a).- Administrar los subsidios.
- b).- Velar por la observancia de los fueros.

#### SU JUSTIFICACIÓN:

Han justificado la existencia de la “Comisión Permanente” ya que , sin él, se rompería el equilibrio político jurídico que debe haber entre el poder legislativo respecto del ejecutivo, durante la época de los recesos parlamentarios.

En donde el poder Ejecutivo, siempre debe de estar bajo control de la representación popular, y que en ningún momento debe de estar ausente en el escenario político nacional, la representación legislativa.

### B) ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCIÓN QUE HAN REGIDO EN MÉXICO.-

#### 1.- “CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ”

En ésta constitución, contempla la “Diputación Permanente de Cortes”, sus facultades eran; “velar la observancia de la constitución y de las leyes para dar cuenta a las próximas cortes de las infracciones que haya notado” y “convocar a Cortes Extraordinarios en los casos previstos por la constitución.- Art. 160.”

#### 2.- “CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824”

En ésta constitución funciono como comisión un “Consejo de Gobierno”, que funcionaba en recesos del Congreso General y su composición era con la mitad de los individuos del Senado.- Art.- 103 su ámbito competencial lo contempla el artículo 116 Constitucional.

### 3.- “CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1836”

Aquí se implanto la “Diputación Permanente”, compuesta de cuatro diputados y tres Senadores, (art. 57) sus funciones eran; convocar al congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre las infracciones constitucionales, (art. 58).

### 4.- “PROYECTO DE MINORÍA DE 1842”

Contempló una “Comisión Permanente”, integrado por cuatro diputados y tres senadores nombrados por sus respectivas cámaras sus facultades eran convocar a sesiones extraordinarias y vigilar el cumplimiento de la Constitución y leyes generales, haciendo los reclamos que juzgare convenientes y dando cuenta al congreso (art. 52 constitucional).

### 5.- “EL PROYECTO COMBINADO”

Elaborado por los grupos mayoritarios y minoritarios de la Comisión de 1842, se faculta a la “Comisión Permanente”, la facultad de convocar a Sesiones Extraordinarias al Congreso, y algunas facultades económicas (art. 48) se integraba por cuatro diputados y tres senadores, nombrados por sus respectivas cámaras, en los últimos días de sus sesiones.

### 6.- “LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843”

“La Diputación permanente”, estaba integrado por cuatro senadores y cinco Diputados, (art. 80), sus facultades eran; convocar a sesiones extraordinarias cuando lo decretare el Gobierno, recibir las actas de elecciones del Presidente de la República, Senadores y Ministros de la Suprema Corte, citar a las cámaras respectiva, para el Desempeño de sus funciones cuando hayan de ejercerlos según la Ley y ejercer a algunas funciones económicas que señala el Reglamento. (Art. 82).

### 7.- “EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1857”

En el artículo 103, contempla la figura de un “Consejo de Gobierno”, compuesto de un Diputado por cada Estado y Territorio, que sería nombrado por el congreso, y en sus recesos funcionarían, dicha denominación se cambio por la de “Diputación Permanente”, (art. 73), al reimplantarse en México, el sistema bicamaral, la diputación

---

permanente se compuso de veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores.-  
39

**SU COMPOSICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ACTUAL:-** Es regulado por el artículo 78, al establecer que durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Comisión Permanente, compuesta de 37 miembros de los que; 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la Clausura de los periodos ordinarios de sesiones, para cada titular las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un Sustituto.-

**C) “FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE”.-**

Las facultades de la Comisión Permanente, están listadas en el artículo 79 Constitucional en el cual son las siguientes:

**I.- PRESTAR SU CONSENTIMIENTO:-** Para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV, dicha facultad originariamente le corresponde al Senado, pero en receso de éste último, dicha facultad es Sustituida por la Comisión Permanente, claro ésta el uso de la guardia nacional lo hará en todo tiempo el ejecutivo.

**II.- RECIBIR LA PROTESTA:-** Del Presidente de la República, originariamente el presidente debe de rendir protesta, ante el Congreso de la Unión (art. 87 Constitucional), o ante la Comisión Permanente en los casos de recesos de aquél.

**III.- RECIBIR:-** Durante el receso del Congreso de la unión las iniciativas de Ley y Proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictaminar las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas a fin de que despachen en el inmediato periodo de sesiones.

En dicha fracción, la única facultad que tiene la comisión, es meramente de una “Oficialía de Partes”.

**IV.- ACORDAR:-** Por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso, o de una sola cámara a Sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

En ésta fracción el ejecutivo, por iniciativa propia no puede convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, sino que la Comisión tiene que acordar su propuesta dándose con esto la autonomía de ambos poderes, entre el ejecutivo y el legislativo.

---

<sup>39</sup> op. cit., BURGOA, Ignacio., p.p. 694 y 695.

**V.- OTORGAR O NEGAR:-** Su ratificación a la designación del Procurador General de la República , que le someta el titular del Ejecutivo Federal.

La fracción descrita, con su simple lectura, es comprensible, por lo que no requiere de mayor comentario.

**VI.- CONCEDER:-** licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla ésta falta.

Esta facultad originariamente es del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 73 Constitucional, fracción XXVI, aunque también el artículo 84.- Dispone que “si el Congreso no estuviere en sesiones , la Comisión Permanente nombrará , desde luego un Presidente Provisional y convocara a sesiones extraordinarias al Congreso.- ”

**VII.- RATIFICAR:-** los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos , Cónsules, Generales, Empleados superiores de Hacienda , Coroneles y demás jefes superiores del ejercito , Armada y fuerza Aérea Nacionales.

También dicha fracción no requiere de más explicaciones, al ser claro en su contenido.

**VIII.- CONOCER Y RESOLVER:-** sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales.

**IX.- NOMBRAR PRESIDENTE PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA.-** En el artículo 84 párrafo 3º también faculta a la Comisión Permanente , de que, sí la falta del presidente ocurriese en los últimos cuatro años del periodo respectivo, sí el Congreso estuviese en receso, nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección de presidente sustituto.

**X.- NOMBRAR PRESIDENTE PROVISIONAL:-** Cuando la falta del Presidente ocurra al comenzar un periodo Constitucional y el Presidente electo no se presentare o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de Diciembre , cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo , en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, art. 85 Constitucional.

**XI.- NOMBRAR PRESIDENTE INTERINO:-** Cuando la falta del Presidente fuese temporal designara un presidente en calidad de interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta, art. 85 párrafo 2º Constitucional.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ibidem, p.p. 698.

---

**XII.- CONVOCAR:-** A sesiones extraordinarias el Congreso de la Unión, cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días, para que se resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al presidente interino artículo 85 párrafo 3°.- Constitucional.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**CAPITULO TERCERO*****DEBILIDADES DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.*****I.- INTRODUCCIÓN.**

En este capítulo señalare algunas debilidades que la misma constitución de 1917, le da el Poder Legislativo, en contra posición a las amplias facultades que se da al Presidente, dando como resultado un régimen presidencial.

He aquí algunos poderes formales del Presidente, provocando la debilidad del Congreso de la Unión.

**II.- FACULTADES DEL EJECUTIVO QUE PROVOCAN DEBILIDAD EN EL  
LEGISLATIVO.****1.- ES LEGISLADOR AUTÓNOMO:**

El Presidente puede ser legislador autónomo sin participación del Congreso en las siguientes materias como lo son: el medio ambiente, a que se refiere la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, de comercio exterior, (artículo 131 párrafo 2º constitucional), en los subsidios (artículo 28 último párrafo), y para habilitar puertos y aduanas (artículo 89 fracción XIII) y la facultad reglamentaria.

**2.- LOS PODERES DE VETO:**

Aunque no ha sido usados en demasía en México , por el abuso de las atribuciones metaconstitucionales, los poderes de veto del Presidente mexicano estan considerados en comparación con el resto de los países de América, como uno de los Presidentes que formalmente tiene más poderes de veto.

El Presidente mexicano tiene el veto total, el parcial y el de bolsillo, pues respecto a este último no hay claras responsabilidades políticas para el Presidente, si se negara a publicar una ley aprobada por el congreso.

---

**3.- LEGISLADOR CUASI AUTÓNOMO:**

Es decir con mínimos poderes del congreso, en materia de tratados, en la suspensión de garantías, en la exclusividad de la iniciativa de ley de ingresos y presupuestos de egresos y para conceder privilegios exclusivos a los inventores.

**4.- ATRIBUCIONES DE NOMBRAMIENTO:**

Son inmensos, la mayoría exigidas para la aprobación en el senado son simples, para los órganos más importantes del Estado, a excepción de los Ministros de la Suprema Corte para los que si piden las dos terceras partes de los votos.

En cuanto a la Administración Pública Centralizada y Decentralizada, no hay servicio civil de carrera y todas las designaciones y remociones en teoría pueden ser decididas por el Presidente sin la intervención del Legislativo.

**5.- PODERES EN POLÍTICA EXTERIOR:**

Que son casi absolutos, la Cámara de Diputados no tiene derecho a intervenir, existen convenios internacionales, que no son ratificadas por el Senado, en el cual debe de ser motivo para intervención del congreso de la aprobación de los tratados.

**6.- USO DE FUERZAS ARMADAS:**

Tratándose de rebeliones internas, la constitución no es muy precisa al respecto, y no se si la aprobación del Senado o del Congreso es indispensable para usar las fuerzas armadas, y sofocar una rebelión interna, o si el presidente puede libremente usarlas sin autorización previa, como se hizo en Chiapas en 1994- 1995.

**7.- EN MATERIA ECONÓMICA:**

Además de las presupuestarias y sobre la ley de ingresos, la Constitución no prevé el caso de que la Cámara de Diputados pueda rechazar el presupuesto, tampoco el Congreso tiene facultades de control en la orientación de la actividad económica.

En el sexenio pasado de Carlos Salinas de Gortari, el Congreso no tuvo control en la privatización de empresas públicas antes y después de las privatizaciones.

Respecto al endeudamiento, la participación del congreso, es sumamente débil, no puede intervenir en las negociaciones sobre los créditos ni siquiera observar, además no están previstos los supuestos en la Constitución para la negativa del Congreso al endeudamiento pactado por el Ejecutivo

**8.- EN MATERIA DE ÓRGANOS ELECTORALES:**

En cuanto al control de otros poderes como es el caso de partidos políticos, la legislación para su control y su vigilancia es mínimo.

**9.- EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN:**

El congreso no tiene la participación mediante comisionados en la administración de los medios públicos de comunicación ni posee un control efectivo sobre las políticas de comunicación, sobre los privados, no puede controlar las concesiones , autorizaciones o programaciones, todo eso corresponde al Ejecutivo.

**10.- DISEÑO EDUCATIVO:**

Las concesiones o autorizaciones a los particulares, no pasan por el control del congreso.

**11.- EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN:**

La expropiación de bienes escapa del control del Legislativo, el congreso no pueden intervenir si el presidente decide de nuevo expropiar bienes destinadas a actividades importantes.

**12.- ATRIBUCIONES SOBRE ADQUISICIONES FEDERALES :**

Como lo es en materia de Coordinación Fiscal, el Órgano que diseña los convenios es el Ejecutivo, al margen de cualquier control del Legislativo , debiéndose de corresponder esta actividad o atribución al Senado y a los Órganos Legislativos Locales.

Otras de las actividades y debilidades del Legislativo , es respecto a las facultades arbitrales del Ejecutivo.

En relación al legislativo, previstos en los artículos 66 párrafo 2º y el artículo 68 Constitucional, “cuando las cámaras no estuviesen de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas resolverá el Presidente de la República”, y el artículo 68 es cuando las dos cámaras no se ponen de acuerdo en el nuevo lugar de reunión, el Ejecutivo terminara la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión.



---

### 13.- SUS PODERES JUDICIALES Y JURISDICCIONALES :

Además del poder del indulto a su atribución para auxiliar al Poder Judicial, en el cumplimiento de sus sentencias.

¿En éste último caso, qué pasaría si el Presidente se negará a cumplir una Sentencia de la Suprema Corte?, La respuesta es; ¡Nada!, por la deficiente legislación de la responsabilidad del Presidente en el título IV, de la Constitución dentro de la órbita del Ejecutivo hay un sin número de atribuciones administrativas y de jurisdicción social, sin las debidas garantías de independencia judicial, alguno de estos órganos son; El Tribunal Fiscal de la Federación , Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las Comisiones de Derechos Humanos, Los órganos Electorales.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> CARDENAS Gracia , F Jaime ., “Una Constitución para la Democracia”, México. Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, 1996, p.p. 39- 42.

### III.- LAS ATRIBUCIONES INDESEABLES DEL EJECUTIVO, EN EL ACTUAL ESQUEMA CONSTITUCIONAL.

En éste capítulo, profundizaremos cuáles son las debilidades del poder legislativo, respecto del Ejecutivo, en diversas materias que resulta indeseable que los ejerce el Ejecutivo actual.

#### **1.- LAS ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS:-**

Una de las principales características que denota al Estado Mexicano, es de que es un régimen presidencialista, de que ésta en la potestad del Ejecutivo, el poder crear o vetar normas jurídicas.

Como primer paso, analizaremos la actividad legislativa del Ejecutivo, para que posteriormente se haga un estudio profundo del "Veto", que desde el punto de vista de la ciencia política, puede ser más poderosa dicha facultad, en comparación con la actividad legislativa, y por lo menos dentro del marco constitucionalista, sin tomar en consideración las facultades meta constitucionales del presidente y como primer paso tenemos a qué es:

#### **A) LEGISLADOR AUTÓNOMO:-**

El primero que debe señalarse, es el que está regulado por el artículo 71 Constitucional, en donde el Presidente tiene la facultad de hacer una iniciativa de Ley, que desde luego pasará a comisión, encontrándose en una misma jerarquía a las iniciativas de leyes de las Legislaturas locales, en contraposición a las iniciativas de leyes, que presentan los diputados o senadores, ya que estos se tendrán que sujetar a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

El Presidente puede legislar por sí mismo o colegislar con el poder legislativo.

#### **CASOS EN QUE EL EJECUTIVO LEGISLA DE MANERA AUTÓNOMA:**

- a).- Al emitir reglamentos (Art. 89 fracción I Constitucional)
- b).- Al determinar medidas sobre salubridad y medio ambiente, (Artículo 73 fracción XVI Constitucional)
- c).- Al legislar las materias de Comercio Exterior a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional.
- d).- En materia de subsidios, se podrá otorgar a actividades prioritarias, cuando sean generales de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la nación (Artículo 28 último párrafo Constitucional)
- e).- Para habilitar puertos y aduanas (Artículo 89 fracción XIII Constitucional).

## 1).- LA FACULTAD REGLAMENTARIA:-

Aunque en México, no se ha llegado al abuso como en otros países latinoamericanos, de gobernar por decreto.<sup>43</sup> por que el régimen no ha tenido características militares y por que el Presidente hasta el momento ha tenido el control de la Cámara.

Pero debe de considerarse que el Ejecutivo, al tener en sus manos la facultad reglamentaria y en caso de no tener apoyo de la Legislatura, puede hacer uso de esa facultad y legislar anticonstitucionalmente , a manera de ejemplo, hago alusión al citado por Jaime Cardenas Gracia, al decir que; en el sexenio pasado de Salinas de Gortari, al promulgar; “El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera ”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de Mayo de 1989.

Este reglamento contradecía la Ley para promover la Intervención Mexicana y Regular la Inversión Extranjera , de 1973 , la Ley de 1973 , era altamente proteccionista y nacionalista , más tarde se convalido la situación mediante la Ley de Inversión Extranjera , publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de Diciembre de 1993.

La singularidad de éste ejemplo, muestra cómo el Presidente puede burlar las competencias de las Cámaras y abusar por consiguiente de la facultad reglamentaria, cabe decir que sí con todo el control de las cámaras y del partido mayoritario, el Presidente se ha atrevido a promulgar reglamentos por encima de las Leyes y de la Constitución a que extremos no llegaría un presidente, sin el respaldo de las cámaras, en un régimen de competencia democrático, si se viera imposibilitado a obtener el apoyo del Legislativo, que con la reforma electoral y con las elecciones de 1997, el Ejecutivo, cada vez se ve que tendrá mas dificultad en poder manejar al Legislativo a su antojo como lo venía haciendo.

También no se puede dejar al olvido a los denominados por la teoría jurídica “Los Reglamentos Autónomos ” de los cuales no necesitan ser aprobados por el Legislativo , en México; la tradición de los reglamentos autónomos , se remonta a la creación del artículo 21 Constitucional , en su primer párrafo al referirse a los “Reglamentos autónomos de Policía y Buen Gobierno”<sup>44</sup>

También en el contemplado en el párrafo 5° del artículo 27 Constitucional , al facultar al Ejecutivo Federal, reglamentar su extracción y utilización de aguas del subsuelo.

<sup>43</sup> En Colombia , entre 1968 y 1989, estuvo en estado de sitio, el 75% de ese tiempo, estuvo gobernado por decretos de urgencia o emergencia.

<sup>44</sup> Los Reglamentos gubernativos y de policía, pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones, sin que necesariamente se refieran en una Ley.

FRAGA, Gabino., “Derecho Administrativo”, 32a. Edición , México porría, s.a. , 1993, p.p. 114.

Con lo ya expuesto, es evidente y a su vez necesario derogar todo tipo de reglamentos autónomos, como igual de claro es que, a nivel constitucional, se requiere precisar límites claros a la facultad reglamentaria del Presidente, una vía fundamental en esta tarea sería introducir la institución jurídica de la reserva de Ley, común sobre todo en el derecho Europeo, esta figura implica que determinadas materias por su importancia constitucional o política que deben ser normadas por reglamento alguno y que necesariamente deben ser objeto de una Ley.<sup>45</sup>

En México, se dice que existen dos casos de; Reserva de Ley, "La Primera"; lo es en la determinación de los tipos penales, (art. 14 Constitucional, párrafo 3º.), y la "Segunda"; que es el contemplado en el artículo 31 fracción IV Constitucional, respecto de la imposición tributaria, otras materias que deberían de ser objeto de reserva de ley, son las normas que tengan relación con los derechos humanos.

## **2).- FACULTAD LEGISLATIVA SOBRE CONTROL DE LA SALUBRIDAD Y COMBATE A LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL:-**

Otra facultad autónoma legislativa, está en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, al permitirle al Ejecutivo Federal, el control de la Salubridad del país y el combate a la contaminación ambiental y por lo tanto constituye por una parte una reducción de la esfera de influencia del Legislativo en esta materia.

## **3).- FACULTAD LEGISLATIVA DERIVADA DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL:-**

Por la trascendencia e importancia del tema, es grave al tener la facultad autónoma el Ejecutivo, para legislar en los temas del párrafo segundo del artículo 131 Constitucional<sup>46</sup> se trata de la política económica del país; nada menos que de el comercio exterior, vista desde el punto de vista de la teoría de la división de poderes es aberrante; desde la perspectiva política entraña una limitación profunda al Legislativo.<sup>47</sup>

## **4).- FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA DE SUBSIDIOS:-**

Dicha atribución no ésta expresamente referida al Ejecutivo, en el último párrafo del artículo 28 Constitucional aunque el Ejecutivo mediante decretos ha otorgado los subsidios y estímulos a las actividades que él considera prioritarias.

<sup>45</sup> OTTO ,Ignacio de, "Derecho Constitucional", sistema de fuentes barcelona, Ariel, 1989, p.p. 231- 232.

<sup>46</sup> Artículo 131 parrafo 2º Constitucional.- "El Ejecutivo podrá ser facultado por el còngreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones. las exportaciones y el transito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional. o de realizar cualquier otro proposito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, sometería a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida"

<sup>47</sup> CARPIZO, Jorge ., "El Presidencialismo Mexicano", 12ª ed. México, Siglo XXI Editores, p.p. 109.

En ésta materia, no hay intervención de control directo de Legislativo, y el único que podría tener ese poder sería a posteriori, según como lo señala la última parte del artículo 131 de la Constitución.

Al otorgar los subsidios así como excepciones fiscales el ejecutivo lo hace a través de la S.H.C.P. y SECOFI, según lo establece los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **5).- FACULTAD LEGISLATIVA DERIVADA DE LA FRACCIÓN XIII, DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL:-**

En ésta facultad el Ejecutivo , puede habilitar puertos o establecer aduanas así como su ubicación , a través de las autoridades Federativas más no locales , lo hace sin la participación legislativa y directamente legisla un precepto constitucional como el caso de los reglamentos autónomos , más no lo hace a través de una ley como se llevaría a cabo en un Estado de Derecho.

#### **B) LEGISLADOR CUASI AUTONOMO:-**

Existen otras facultades legislativas del Ejecutivo, que si no son tan autónomos como las tres primeras, el grado de control del Legislativo es mínimo, por ejemplo;

- 1.- Atribuciones del Ejecutivo , en materia de tratados art. 89 fracciones X, 76 fracción I y 133 Constitucional.
- 2.- Suspensión de Garantías; (artículos 29,49 ,73 fracción XXX y 79 párrafo 1º Constitucional) .
- 3.- Exclusividad en la iniciativa de proyecto de presupuesto y Ley de ingresos (artículo 74 fracción IV y 75 Constitucional).

#### **1.- POLÍTICA EXTERIOR:-**

En éste apartado el Ejecutivo, formalmente y realmente tiene amplias facultades legislativas autónomas, formalmente; porque en la Constitución en sus artículos 76 fracción I y 133, señalan que el senado puede “analizar la política exterior desarrollada por el Presidente...”, y que el Senado... “aprueba los tratados”, no existe disposición que le permita al senado desaprobado la política exterior desarrollada por el presidente o que le permita indicar al Presidente rutas distintas de actuación , o fije alguna responsabilidad política para que no continúe con políticas contrarias a los principios o interés nacionales.

En cuanto a la aprobación de los tratados , que son parte de la “Ley Suprema de toda la Unión” , la ratificación exigida es por mayoría simple, y en el actual sistema electoral, para el Senado que sobre rrepresenta exageradamente al partido mayoritario hace que en estos momento al presidente sea un Legislador Autónomo.

En conclusión los poderes legislativos del Presidente , en el aspecto de política exterior, son las siguientes:

- 1.1.- El senado carece de derechos constitucionales, para intervenir en la negociación de los tratados.
- 1.2.- La aprobación de los tratados en el actual esquema electoral, para el Senado no le dará problemas al Ejecutivo, aún en condiciones democráticas, pero siempre y cuando el partido del Presidente sea mayoritario en el Senado.<sup>48</sup>

Con éstas conclusiones, nos demuestra como el diseño formal - constitucional, de la participación del Senado en la determinación de la política exterior es deficiente y que se otorga al Presidente grandes poderes “Legislativos ” en la aprobación de tratados y convenios internacionales.

## 2.- SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS:-

Conforme a los artículos 29, 49 y 73 fracción XXX y 79 párrafo 1º Constitucionales; el presidente tiene facultades extraordinarias para hacer frente a la “invasión ”, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El artículo 29 le concede al Presidente, un poder de exclusividad en la iniciativa que puede ser desmedido y que es legislativamente fácil de obtener.

Aunque se exija por parte del Legislativo , la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión permanente, esto es, una mayoría simple, pero con las condiciones electorales actuales, en donde se sobre rrepresenta al partido mayoritario en la Cámara de Diputados, y más aun en el senado que no representa ninguna dificultad obtener su aprobación.

Siendo necesario además de una mayor competencia del Legislativo, es necesario adoptar reglas más rígidas para la suspensión de garantías , además de un cambio en el sistema electoral.

Sigue diciendo el artículo 29 qué ; sí la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias, pero el citado artículo no dispone que garantías constitucionales no pueden ser suspendidas.- En la Constitución de 1857, señalaba que no se podían suspender las garantías que aseguraban

<sup>48</sup> op. cit. CARDENAS , F. Jaime, p.p. 67

la vida del hombre, en la convención americana sobre derechos humanos, en su artículo 27.2 así como el pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 4.2, determinan qué ; Los derechos sobre la vida al hombre y personalidad jurídica a la integridad personal, a una nacionalidad y a no ser sometido a la esclavitud , entre otros , no pueden suspenderse.<sup>49</sup>

México ratificó estos tratados por lo tanto forma parte de ellos, por lo que nos hace suponer que en caso de suspensión de garantías , no se podrían suspender los derechos antes citados, claró esto en la teoría jurídica.

Lo cierto es que en la Constitución vigente; se deben de precisar adecuadamente estos supuestos, así como los recursos de Constitucionalidad para impugnar las medidas de emergencia.- Lo anterior significa que la actual constitución no protege los derechos de la misma manera que su antecesora.

### **3.- EXCLUSIVIDAD EN LA INICIATIVA DE PROYECTO DE PRESUPUESTO Y LEY DE INGRESOS:-**

En éste rubro, resalta la facultad que tiene el Ejecutivo y por demás de manera exclusiva en hacer llegar a la Cámara de Diputados, la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos.

La facultad consagrada en el artículo 74 fracción IV , de la Constitución , es de trascendental importancia, debido a que el Ejecutivo tiene la facultad de la iniciativa legislativa, ningún otro órgano del Estado, tiene iniciativa en esta materia, entre otras cosas porque el poder Ejecutivo , es el encargado de llevar a cabo la planeación del desarrollo nacional. (artículo 25 y 26 Constitucional ). Correspondiéndole al Presidente en su totalidad, así como la coordinación y la implementación de esa planeación.

Dicha facultad, no se trata sólo de un Derecho de exclusividad de iniciativa legislativa, sino una facultad que viene a fortalecer enormemente al Ejecutivo ya que la Cámara de Diputados sólo puede “examinar , discutir y aprobar ” facultades incorporadas de presupuesto y Ley de Ingresos.

El artículo 75 Constitucional, se encarga de fortalecer indirectamente los poderes del Presidente, pues la cámara de Diputados, tiene vedado eliminar partidas para empleos previstos en la ley previa, entendiéndose que en caso de omisión o rechazo por ésta Cámara , el gasto autorizado será el que estuvo previsto en el presupuesto anterior, según la doctrina , para proteger los derechos de los trabajadores del Estado , pero que sin embargo limitan la acción de control de la Cámara de Diputados.

De lo que se desprende que en términos políticos y en Democracia , El presidente no tiene porque negociar en estas materias con el Senado, ya que carece además de un instrumento de control y de intervención.

---

<sup>49</sup> Ibidem, p.p. 68

El senado debería tener intervención en la política tributaria, indudablemente respecto a todo aquello que naturalmente le corresponde como son los temas federales y de política exterior.

La exclusividad de la iniciativa se refuerza con un elemento más , ya que el lapso para la presentación del proyecto de Ley de ingresos y Presupuesto de egresos, ante la Cámara de Diputados, es sumamente corta, resulta pues, insuficiente para un estudio serio en la Cámara de Diputados.

### C) LOS PODERES DE VETO:-

Se conocen tres tipos de veto a saber, el de bolsillo, el parcial y el global o total, El de bolsillo; es veto que le permite al Presidente negarse a firmar una ley imposibilitándola para que entre en vigor, el parcial faculta al Presidente a oponerse respecto de temas particulares de una Ley.

El Global o Total; sólo le faculta para rechazar la Ley en su totalidad, sin poder hacer modificaciones parciales, el Ejecutivo mexicano, tiene los tres vetos.

#### 1.- EL VETO DE BOLSILLO:-

Según el artículo 72 de la Constitución, el presidente está obligado a publicar las Leyes, lo cierto es que no existe sanción alguna, ni aún en las responsabilidades del título IV , de la Constitución , para ese deber Constitucional. <sup>50</sup>

El Título IV, no permite someter a juicio al Presidente durante su encargo, salvo por traición a la patria y delitos graves del orden común es decir el Presidente en términos Constitucionales, es casi irresponsable durante su encargo y no existe precisión ni en lo que debe entenderse por delitos graves del orden común , y en los supuestos del tipo, traición a la patria no se incluyen lo negativo de publicar alguna Ley. <sup>51</sup>

Existía una propuesta de reforma constitucional del General Alvaro Obregón , de 1921, en donde se establecían causas para enjuiciar políticamente a un Presidente (<sup>52</sup>), y una de ellas “Por no promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión”, en el caso del artículo 72 Constitucional, iniciativa que nunca entro en vigor y en 1935 el Congreso dictamino archivarla por “Extemporáneo”, por consiguiente , hasta el momento no hay responsabilidades para un Presidente que no pública una ley , entre otras razones ; porqué

<sup>50</sup> La Constitución de 1857, fue más explicito y estipulo dos causas de responsabilidad del Presidente , Las políticas que comprenderían violaciones a la Constitución , a las leyes federales y a la celebración de elecciones, y las penales que se referían traición a la patria y delitos graves del orden común.

<sup>51</sup> SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de Estructuras incentivos y resultados, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.p. 176- 174.

<sup>52</sup> El proyecto de reformas de Obregón , era el artículo 108 de la Constitución de 1917, de fecha 15 de Febrero de 1921.



el artículo 72 de la Constitución , no prevé sanción alguna, ni permite el Congreso promulgar la Ley en ausencia de la voluntad presidencial.<sup>53</sup>

## 2.- EL VETO PARCIAL:-

Es un privilegio para el Ejecutivo mexicano, y que resulta en democracia el más importante de todos, porque con él se evita el intercambio de votos y se le da al presidente el poder de modificar-negociar aspectos parciales de una ley que le interesa.

El veto parcial; es democracia es importante porque con ella el Presidente puede debilitar o negociar con el Poder Legislativo.

## 3.- EL VETO GLOBAL:-

Previsto en el artículo 72 de la Constitución , es un veto no tan importante , tal vez sea el menos efectivo-y sin embargo le ha sido útil al Presidente.

El Ejecutivo mexicano , además esta considerado en América Latina, como uno de los Presidentes con mayores poderes de veto.<sup>54</sup>

El veto fuerte del Presidente mexicano. exige una mayoría de dos terceras partes del total de los legisladores en cada Cámara para vencer el veto del Presidente , requisito que no se exige ni aún en el caso de la reforma Constitucional (Artículo 135 Constitucional), se requiere una mayoría tan calificada.

## 2.- ATRIBUCIONES EJECUTIVAS:-

En éste rubro , se analizarán aspectos que comprenden las atribuciones del Presidente que muchas veces genera un exceso y en algunas ocasiones hasta una irresponsabilidad generando una debilidad al poder Legislativo, ya que éste último no puede hacer nada al respecto porque la Constitución no se lo permite.

---

<sup>53</sup> GONZALO Oropeza, Manuel. "La irresponsabilidad del Presidente ", Este país México, Mayo de 1995. p.p. 25 y 28.

<sup>54</sup> Los países de América Latina , que conceden a sus Presidentes , fuertes poderes de veto son: Argetina , Bolivia, República Dominicana, El salvador, honduras, Panama y México conforme a los artículos 70 y 72 de la Cosntitución de 1917, las unicas leyes y disposiciones que el presidente mexicano, no puede vetar son ; La Ley que regula la estructura y el funcionamiento interno del Congreso. Las resoluciones del Congreso o de algunas de la Cámaras , cuando ejerzan de Cuerpo Electoral de jurado, las declaraciones de la cámara de Diputados , cuando acusa a uno de los altos funcionarios de la Federación, por Delitos oficiales, y el decreto de convocatoria a sesiones Extraordinarias, expedido por la Comisión Permanente.

**A).- FACULTADES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY:-**

La fracción I del artículo 89 señala como facultad ejecutiva, la de cumplir y hacer cumplir la Ley. Tal como se señala cuando nos referimos al Veto de Bolsillo; ¿Que pasa si el Presidente en éste caso no quiere cumplir o hacer cumplir una Ley específica?.

La respuesta es; ¡Nada! en términos de consecuencias jurídicas, ya que el título IV , de la Constitución que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios, la ley secundaria de éste título no determinan tipos penales delictivos, ni responsabilidades políticas, civiles o Administrativas al Presidente.

En cuanto a la facultas reglamentaria, como facultad legislativa del Presidente , este puede sin anuencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ir más allá de cualquier ley y hacer cumplir sus reglamentos aunque con ellos genere conflictos con el Legislativo , en caso de que los legisladores sean mayoría de otro partido.

**B).- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO:-**

Las atribuciones previstas en las fracciones II, III,IV , V, IX Y XVIII, del artículo 89, que se refieren a los inmensos poderes de nombramiento del Presidente , la fracción II, le permite nombrar libremente a los Secretarios de Estado al igual que removerlos sin responsabilidad alguna así como de otros empleados de la unión, sin el control del poder Legislativo.

Por lo que respecta a los agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, coroneles y oficiales superiores del ejercito, la armada y la fuerza aérea, la intervención del senado no es por mayoría calificada sino por mayoría simple de sus miembros y sólo para su nombramiento, es decir la función de la cámara alta es para la ratificación, pero no para la censura o la remoción.

Además con el actual esquema electoral del Senado, el Presidente puede fácilmente tener la mayoría de miembros de su partido en esa cámara , máxime cuando se volvió al sistema de elecciones concurrente; el Presidente y los miembros del Senado, se eligen en las mismas elecciones.<sup>55</sup>

- 1.- El Senado ratifica por mayoría la designación del procurador, pero el Presidente puede libremente removerlo.
- 2.- Para la désignación de los Ministros de la Suprema Corte, el Presidente ya no puede proponer un nombramiento, sino que tiene que hacerlo por terna y se exige una ratificación del Senado de las dos Terceras partes, la que introduce un ligero cambio.

---

<sup>55</sup> Conforme al artículo transitorio del Decreto , por el que se reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación , el 24 de Septiembre de 1993, la concurrencia entre la elección de Presidente y Senadores, será total a partir de la elección federal del año 2000.

Otros preceptos constitucionales que le dan amplios poderes al Presidente lo es en la designación de titulares de órganos tan importantes como los del banco central, (artículo 28 párrafo 7º de la constitución), en donde las designaciones se hacen como las de los empleados superiores de hacienda, (artículo 89 fracción I y 28 párrafo 7º, constitucional ), la que implica una ratificación del Senado con el voto de la mayoría simple.

Las únicas designaciones que requieren mayorías calificada son las de los Ministros de la Suprema Corte y los Magistrados del Tribunal Federal Electoral.

### C).- POLÍTICA EXTERIOR:-

Los poderes del Presidente en esta área son enormes con el pretexto de que el derecho internacional no prevalece sobre el Derecho Interno, y por tanto los poderes del Senado son limitados, el nivel de poder del ejecutivo es directamente desproporcional a la debilidad del Senado.

### D).- FACULTADES DE GUERRA:-

El presidente , o al menos así ha sido interpretado, puede intervenir militarmente en los cuestiones internos de las entidades federativas, lo más grave de todo esto, es la posible existencia de la antinomia constitucional entre el artículo 119 y el 89 fracción VI, de la Constitución , lo que podía suponer que el presidente dispusiera sin necesidad de excitativa alguna de las Legislaturas locales o de los Gobernadores de las entidades tal como ocurrió en Chiapas a principios de enero de 1994 , y en Febrero de 1995, de las fuerzas armadas para sofocar rebeliones o conflictos internos.<sup>56</sup>

Lo ideal sería contar con la precisión constitucional, que determinara que el uso de las fuerzas armadas, por el Ejecutivo, exija invariablemente de la autorización por mayoría calificada del Congreso y en el caso de las rebeliones o conflictos internos en los estados, además contemplar la necesidad de la excitativa de los órganos locales.

### E).- FACULTADES EN MATERIA ECONÓMICA:-

El fundamento de estas facultades se encuentran previstos en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución , estas normas hablan retóricamente del “Estado” , pero en realidad la mayoría de ellos son poderes del Ejecutivo, porque la capacidad de control de las cámaras es mínima, la rectoría económica entraña, según el segundo párrafo del artículo

<sup>56</sup> FISHER; Louis., “Presidential War Power”, Kansas, University press of Kansas, 1995, citado por ; CARDENAS , F. Jaime en ; “Una Constitución para la Democracia ”, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM , 1996 p.p. 81.

25 Constitucional , las siguientes funciones ; planear , conducir , coordinar y orientar la actividad económica nacional.

Como se puede apreciar, el Ejecutivo está por encima del Congreso, las cámaras no tienen el derecho de rechazar el plan o planes del Gobierno y conforme al último párrafo del artículo 26 de la Constitución, la intervención del Congreso puede sólo hacer observaciones, además examinar y opinar sobre los planes de el Ejecutivo.

#### **F).- FACULTADES EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO:-**

El artículo 73 Constitucional , que se refiere paradójicamente a las atribuciones del Congreso , en su fracción VIII, le concede al Ejecutivo una atribución clave respecto a las relaciones financieras internacionales.<sup>57</sup>

Según esa fracción el ejecutivo, puede mediante las bases emitidos por el Congreso , celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación , que deben emplearse en la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.

Lo grave de éste precepto constitucional, es de que el Poder Legislativo, revisa el endeudamiento una vez que el presidente lo realizó y a partir de las bases que le señala el congreso, se trata de un control a “posteriori”, sobre hechos consumados que concede un amplio margen para que el presidente exponga el crédito nacional a sus políticas o intereses.

Lo ideal , es que el Congreso pudiera participar en todas las etapas de la negociación de un endeudamiento , que su control fuera para cada momento o fase del proceso de concesión de los créditos, y que pudiera rechazar las pretensiones presidenciales.

#### **G).- FACULTADES EN EDUCACIÓN:-**

La política educativa, es otro sector fundamental que en principio debe de ser federalizado y municipalizado, no sólo financieramente, sino respecto al diseño de programas y estrategias educativas, la constitución le da al Presidente importantes poderes, aunque cabe hacer alusión que algunos de estos puntos las entidades federativas ya tienen el manejo sobre los mismos.

- 1).- El artículo 3 fracción III, precisa que el Ejecutivo, precisa que el Ejecutivo Federal, determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal , para toda la república , y;

<sup>57</sup> Por ejemplo , la emisión de los tesobonos en el Sexenio Salinista, que comprometieron al crédito de la nación y fue parte fundamental de la crisis financiera de 1995, no fue controlado por el Legislativo.

2).- Que en materia de educación privada, (fracción VI), del artículo 3, el ejecutivo autoriza su impartición y valida los estudios realizados en los planteles particulares , con lo que la educación privada debe respetar en primaria, secundaria y normal, los principios de la fracción II del artículo 3 Constitucional.

Y las atribuciones del Legislativo en materia educativa y según la fracción VII del artículo 3º, son:

“El congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativo, entre la federación , los estados y municipios , a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan..... ”

Es decir el Congreso no tiene el derecho , salvo indirectamente, mediante su poder sobre los recursos económicos, controlar el poder del Presidente en el rumbo de la política educativa del país <sup>58</sup>

#### H).- FACULTADES EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN:-

Para expropiar la propiedad privada , artículo 27 párrafo 2º Constitucional , y así satisfacer o cumplir con ciertos objetivos públicos o sociales, además de las críticas hechas por la doctrina, jurídica nacional , sobre su carácter violatorio de derechos humanos, es de que ni la misma constitución , ni la Ley Secundaria establecen en que casos ciertas expropiaciones requieren autorización del congreso, y la norma fundamental, al igual que la Ley , de expropiación de 1936, deberán indicar supuestos relevantes para la vida nacional en donde debe ser exigible esa aprobación.

#### I).- ATRIBUCIÓN DERIVADA DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN :-

El ejecutivo, puede realizar las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, servicios u obras mediante licitación pública , la norma no nos indica ningún control del Legislativo sobre esos contratos y actos jurídicos , ni previo ni posterior salvo la muy tardada revisión de la cuenta pública y en algunos casos, la intervención del legislativo , para poder disolver o liquidar empresas estatales.

<sup>58</sup> op. cit. CARDENAS , F. Jaime., p.p. 92.

---

**J).- FACULTADES ARBITRALES DEL EJECUTIVO, EN RELACIÓN AL LEGISLATIVO:-**

El párrafo segundo del artículo 66 y el artículo 68 de la Constitución , le concede al Ejecutivo poderes arbitrales frente al Legislativo.

Dice el párrafo segundo del artículo 66 "... Si las dos Cámaras no estuviesen de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas resolverá el presidente de la República .... "

Estas normas no facultan obviamente al Ejecutivo a disolver el Congreso o alguna de las Cámaras , que sería anticonstitucional, sin embargo si es factible que; en democracia y con mayorías divididas el Ejecutivo les diera un uso adecuado , lo que exacerbaría el conflicto institucional entre poderes.

**CAPITULO CUARTO*****EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.*****L.- INTRODUCCIÓN.**

En el presente capítulo abordare algunos aspectos que desde mi punto de vista, son las más trascendentales para lograr un equilibrio entre las facultades del Ejecutivo en relación con las de el Legislativo.

Para poder llevar a cabo el anhelado fortalecimiento, es necesario la introducción de medidas estratégicas en el contexto de un sistema presidencial democrática y gobernable.

**II.- PROPUESTAS PARA FORTALECER EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.****1.- REFORMA EN MATERIA ELECTORAL:**

Para hacer más proporcional el sistema en ambas cámaras , pero al mismo tiempo acompañado de mecanismos que eviten el multipartidismo extremo.

**2.- DETERMINAR EL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO:**

Debe de estar determinado en la Constitución mediante la regla de algún porcentaje del presupuesto general del país.

**3.- PERFECCIONAR EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS:**

A fin de que sean más independientes en sus decisiones, frente a los otros poderes y frente a los partidos y grupos parlamentarios.

**4.- MODIFICAR LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS:**

Con el propósito de democratizar su vida interna, principalmente en cuanto a sus comisiones para hacer de ellas el motor del Congreso y el mecanismo acabado del control ordinario y las políticas de la administración.

---

## 5.- AMPLIAR LOS PERIODOS DE SESIONES:

De ambas cámaras, porque un Congreso que éste siempre en Sesiones es más fuerte que un Congreso que la mayor parte del año esta en receso, además el de derogar las atribuciones de Presidente previstos en los artículos 66 párrafo segundo y 68 Constitucional.

## 6.- INCORPORAR LA REELECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS:

Estas medidas estratégicas llevan como finalidad el de regular la carrera legislativa al establecer la posibilidad de la Reelección Inmediata.

Las medidas ya mencionadas facilitaran a la presencia de un poder Legislativo fuerte y compatible con un sistema Presidencial en democracia.

### 1.- LA REFORMA EN MATERIA ELECTORAL:

Las reformas electorales de integración de las cámaras , es una reforma esperada para que elimine la sobre representación del partido mayoritario en el Senado, porque en la Cámara de Diputados ya no existe tal mayoría absoluta así como lo demuestra las ultimas elecciones del 06 de Julio de 1997.

Su importancia estriba en que los órganos legislativos representen fidedignamente a las fuerzas políticas y que eviten que una de ellas, a través de una injusta y no muy democrática representación le facilite la tarea al Ejecutivo, se busca de que la representación en las cámaras sea la consecuencia más o menos aproximada de la voluntad popular.

El esquema que se propone consiste en la introducción de un Sistema Electoral mixto en la Cámara de Diputados; 250 Diputados uninominales y 250 de Representación Proporcional y para el Senado, que siga con el esquema actual del artículo 56 de la Constitución de acuerdo con la reforma que se le hizo y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 03 de Septiembre de 1993.<sup>59</sup>

Y así evitar el multipartidismo extremo por ser un factor nocivo para la gobernabilidad en los regímenes parlamentarios, pero más en los Presidenciales.

Otra medida que se podría introducir para mejorar la representación del senado, sería permitir que los Senadores puedan ser electos para un segundo periodo consecutivo ya sean mayoría relativa, de primera minoría o de representación proporcional.

---

<sup>59</sup> AGUIRRE, Pedro y otros , "Una reforma Electoral para la Democracia, Argumentos para el Consenso", México , Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995, p.p.119-146.



## **2.- DETERMINAR EL PRESUPUESTO DEL LEGISLATIVO:**

Las cámaras deben de contar con un presupuesto estable y no sujeto a negociación , como esta regulado en la actualidad en el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; al obligar a los órganos competentes de las cámaras de Diputados y Senadores a formular sus respectivos proyectos y enviarlos oportunamente con el Presidente de la República , y a su vez éste los incorpore al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Apreciandose que el presupuesto del Legislativo, ésta subordinado a la política de Ingreso y gasto del Ejecutivo , ya que el Presidente puede autorizar total o parcialmente dicho presupuesto.

Por ésta razón , es indispensable que el Legislativo tenga independencia en lo referente a su presupuesto y que un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación se destine a ambas cámaras.

## **3.- PERFECCIONAR EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS:**

El estatuto parlamentario mexicano, en sus artículos ; 55 ,58, 59,61,62,63 y 64 regula los requisitos de elegibilidad, las incompatibilidades, la inviolabilidad, las inmunidades y sanciones a los parlamentarios.

Sin embargo, esas normas precisan de una revisión que fortalezca la independencia de los Legisladores frente a otros poderes y Partidos Políticos o Grupos Sociales.

Preocupante también es que se constriña la independencia individual de los Diputados y Senadores , ya que en los artículos 63 segundo párrafo y 64 de la Constitución le facultan al Presidente de las Cámaras y líderes de la comisiones, un poder de control sobre los Diputados y Senadores, claro con esto no se busca generar una irresponsabilidad por parte de los parlamentarios respecto de sus obligaciones que tienen como tal.

La propuesta consiste en introducir en la Constitución el fundamento y en la Legislación Secundaria , el desarrollo de Comisiones Sancionadoras que, además de otorgar para su defensa a los Diputados y Senadores, todas las garantías procesales y Constitucionales, que se integren proporcionalmente y democráticamente, y así se evitaría cualquier constreñimientos de su voluntad.

Además de que en la Constitución , debe señalar sanciones para los Legisladores incumplidos pero también contemplar los mecanismos de derecho necesarios para su defensa.

En cuanto a las Inmunidades de los Parlamentarios, que se derivan del Título Cuarto de la Constitución, precisan de una revisión que evite la intromisión de una Cámara en los asuntos de la otra; en efecto, en materia penal, el conocimiento de la declaración de procedencia o de improcedencia respecto a un Senador; no debe de ser conocido por la Cámara de Diputados como hasta ahora, sino que la propia cámara de Senadores debe conocer de ellas a fin de no violar su independencia y no constituir ese mecanismo un instrumento para posibles e innecesarios enfrentamientos entre las cámaras.

#### 4.- MODIFICAR LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS:

La Constitución debería contemplar las bases de organización interna de las Cámaras , pues el olvido Constitucional al respecto puede permitir que cada legislatura a su gusto se diseñe sus normas internas, sin correspondencia alguna con los fundamentos Constitucionales.

Es indispensable también, que se determine que la composición interna de las Comisiones sea proporcional a la fuerza política interna de los grupos y así se evite cualquier sobrerrepresentación de las fuerzas mayoritarias.

Igual de necesario es y será el fortalecimiento de los grupos parlamentarios, <sup>60</sup> principalmente mediante modificaciones a los reglamentos que reconozcan sus derechos y obligaciones, de tal manera que todos ellos tengan representación en las comisiones e igualdad de oportunidades , de tal manera que se impida que un grupo controle la mayoría de las comisiones.- Mediante esa vía de reforma a los Reglamentos, es preciso que en las Cámaras se favorezca y se vigorice el debate y la discusión pública de los asuntos , tanto en las comisiones como en los plenos.

Una labor Legislativa adecuada , debe contar desde el punto de vista del profesor Cazorla Prieto, las siguientes características como el de; inmediatividad, el de lealtad institucional, el de especialización y división del trabajo. <sup>61</sup>

**EL DE INMEDIATIVIDAD:** Implica la capacidad de respuesta rápida a las cuestiones que se plantean en las cámaras, mediante plazos para aprobar ciertas Leyes importantes como los presupuestos o la regulación de la periodicidad de las Sesiones en las comisiones y en el pleno.

<sup>60</sup> MORALES Arrollo , Jose María., "los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales ", Madrid , Centro de Estudios Constitucionales, 1990, citado por ; CARDENAS , Jaime., en ; "Una Constitución para la Democracia ", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996. p.p. 114.

<sup>61</sup> CARZOLA Prieto, Luis María., "Problemas de la Organización y Funcionamiento de los Parlamentos Actuales", en el parlamento y sus Transformaciones actuales, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, Madrid , Tecnos, 1990, p.p. 339-359, citado por ; CARDENAS, Jaime., en ; "Una Constitución para la Democracia ", México, instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, 1996 p.p. 114.

**EL DE LEALTAD INSTITUCIONAL:** Se refiere a que los grupos políticos del Legislativo deben tratar a la mayoría de los problemas de organización y funcionamiento con discreción y sin hacer uso político de los mismos.

**EL DE ESPECIALIZACIÓN Y DIVISIÓN DEL TRABAJO:** Apunta a una delimitación muy precisa de los órganos políticos y administrativos de las Cámaras , a la distinción de funciones en las comisiones , o la precisión de las facultades del pleno, la determinación de las atribuciones de los órganos de dirección política de las asambleas.

**EL DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL:** Consiste en toda la cooperación de los grupos parlamentarios en las decisiones que afecten a la organización y estructura de las cámaras. Esta participación debe de ser en proporción a la fuerza política electoral del grupo o paritario por lo menos, en algunos casos , a fin de que las decisiones adoptadas reflejen consenso en términos de igualdad de participación y de oportunidades.

**EL DE AUTONOMÍA PARLAMENTARIA:** Que se relacione con la autonomía presupuestaria de la Cámaras, que debería estar fijada en la Constitución , para que los cuerpos legislativos no este sujetos al condicionamiento político que pueda imponer el Ejecutivo.- La independencia del Legislativo tiene aquí una de las llaves maestras.

**EL PRINCIPIO DE EFICACIA:** Procura que los órganos legislativos cuenten con la capacidad de atender a las distintas cuestiones que suscita el cumplimiento de las funciones parlamentarias con disposición pronta y con las mejores condiciones .- Este principio requiere preferentemente de contar con cuerpos de carrera, no sujeto a los vaivenes políticos.

## 5.- AMPLIAR LOS PERIODOS DE SESIONES:

Otra medida estratégica precisa de la ampliación de las sesiones ordinarias del Congreso, la derogación de las facultades arbitrales del Presidente de los artículos 66 y 68 de la Constitución y la modificación de la composición y estructura así como de el funcionamiento de la Comisión Permanente.<sup>62</sup>

Las medidas tendrían el propósito de intensificar la labor legislativa de control y de legitimación del Legislativo, independizar más este poder del Ejecutivo y llevar las modificaciones de las Cámaras en cuanto a su integración y funcionamiento democrático también a la Comisión permanente.

---

<sup>62</sup> Actualmente, el Congreso sesiona ordinariamente, en su primer periodo del primero de Septiembre hasta el quince de Diciembre de cada año, excepto cuando el Presidente inicia su encargo , pues en ésta situación , el periodo se extiende hasta el treinta y uno de Diciembre. El segundo periodo comprende del quince de Marzo hastas el teinta de Abril.

Las medidas antes expuestas le permitirían a que la Comisión Permanente sea capaz de reaccionar ante contingencias graves y principalmente para convocar, sin dilación a sesiones extraordinarias al Congreso.<sup>63</sup>

## 6.- INCORPORAR LA REELECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS:

Un mecanismo más consiste en que se reinstale el Sistema de reelección en la Cámara de Diputados , que desde 1933 fue derogado.<sup>64</sup> La reelección se pide en el caso de la Cámara de Diputados por lo menos para un segundo periodo consecutivo el mismo principio se le debe de aplicar a los Senadores.

Es evidente que tal sistema propiciaría la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo representantes de todos los partidos políticos , y una mayor independencia respecto a los condicionamientos del Presidente de la República o de los propios partidos políticos, con éste mecanismo los legisladores deberían más su voto a sus electores que las decisiones cupulares del partido o del Presidente en turno.

### LA CARRERA LEGISLATIVA SE REGULARÍA EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

a).- Que los Diputados electos bajo el principio de mayoría relativa puedan ser electos hasta por un segundo periodo consecutivo, así como los diputados de Representación Proporcional, bajo el principio de mayoría relativa.

b).- Que los Diputados de Mayoría Relativa, no puedan entrar para efectos de reelección en listas plurinominales.

c).- Que los Senadores del Congreso de la Unión , puedan ser electos para un Segundo periodo consecutivo, sean de mayoría relativa, de primera minoría o de representación proporcional pero estos dos últimos casos, bajo el principio de mayoría relativa.

<sup>63</sup> De hecho la más importante de las atribuciones de la Comisión permanente, es la convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una uno de las Cámaras (artículo 79 fracción IV de la Constitución), aunque inadecuadamente se pide una mayoría calificada de dos terceras partes de los votos de los individuos presentes. El poder de la Comisión Permanente, si se redujera la mayoría calificada que hoy se exige, pues como dice Carpizo "... bien pudiera ser que la Comisión Permanente convocara a tales sesiones las extraordinarias, al día siguiente de cerradas las Ordinarias y que el Congreso Sesionara varios meses en esa forma ..." "... Un Congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año constituye una preocupación constante para el Presidente y tiene oportunidad para realizar más acciones..."\*- CARPIZO, Jorge ., "El Presidencialismo Mexicano ", 12ª ed. México , siglo XXI, 1994 p.p. 216.

<sup>64</sup> VALADES; Diego., "El control Interorganico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México, en el Sistema Presidencial Mexicano", México , Porrúa , s.a. 1988 p.p. 252- 259

---

Creo que al impedirse la reelección de los parlamentarios se le quita al Congreso especialización de funciones y profesionalidad frente a un poder ejecutivo que prácticamente monopoliza el servicio civil de carrera, experiencia política y hasta experiencia parlamentaria.<sup>65</sup>

Claro ésta que las reformas citadas, deben de ser introducidas en el contexto de una visión integral o, como se ha dicho en las presentes páginas el efecto negativo de la reelección de los legisladores consiste en el debilitamiento de la disciplina partidaria que redundo en el debilitamiento mismo del sistema de partidos.

---

<sup>65</sup> CONFERENCIA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO, QUERETARO, 1996.

### III.- PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL , EN LAS ATRIBUCIONES BÁSICAS DEL LEGISLATIVO.

Entre las propuestas para fortalecer a todo poder Legislativo en democracia , que son el de legislar, controlar y el de legitimar se pide la introducción de normas e instituciones que fortalezcan cada una de esas funciones.

La función legislativa, <sup>66</sup> que es considerada como la más característica de los parlamentos , entraña la aprobación de normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico. Es una función normativa que debe ser distinguida en un sentido estricto de la que le compete al Ejecutivo, cuando éste emite los reglamentos,<sup>67</sup> a fin de que pueda desarrollar adecuadamente su labor, como la reserva de determinadas materias que deben ser confiadas con exclusividad al Legislativo y que se conoce en la doctrina como reserva de Ley.

Estos son aspectos que no pueden ser legislados por ninguno de los otros poderes y en donde el Legislativo tiene atribuciones exclusivas y los otros poderes no pueden intervenir, principalmente el Ejecutivo mediante la atribución reglamentaria o delegación Legislativa.

La reserva de ley se refiere casi siempre a las instituciones básicas del Estado, organización y atribuciones de los poderes o de los órganos de control, garantías individuales, las materias federales y el derecho electoral.<sup>68</sup> En materia legislativa, también es indispensable eliminar o limitar las atribuciones de legislación autónoma o colegisladora del presidente, empezando por el derecho de veto.

Las prohibición de todo tipo de reglamento autónomo, las concernientes a las medidas de salubridad, las del artículo 131 segundo párrafo, las derivadas de la suspensión de garantías , en materia de tratados, el derecho de iniciativa del presupuesto y de la ley de ingresos, así como sobre el endeudamiento, la atribución prevista en el último párrafo del artículo 28 de la Constitución , la de habilitar y designar toda clase de puertos y aduanas y la derivada de la fracción XV del artículo 89 Constitucional.

---

<sup>66</sup>SMITH, Joel y Musolf, LLOYD., "Legisladores in Development Dynamics of change in New and Old States", Durham , North Carolina , Durke University Press, 1979, citado por; CARDENAS, Jaime ., en ; "Una Constitución para la Democracia" México , Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, 1996, p.p. 117.

<sup>67</sup> SANTAOLALLA, Fernando., "Derecho Parlamentario Español" Madrid, Espasa- Calpe, 1996, 1990 p.p. 235-237. citado por; CARDENAS, Jaime., en ; "Una Constitución para la Democracia "México, Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, 1996, p.p. 117.

<sup>68</sup> VILLACORTA, Mancebo, Luis., "Reserva de Ley y Constitución" Madrid, Dykinson, 1994, p.p. 17- 73. citado por ; CARDENAS , Jaime , en "Una Constitución para la Democracia ", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM , 1996. 118.

La función de control es una función típica e histórica en cualquiera de los parlamentos del mundo , se ha entendido por referencias a actos de fiscalización a las asambleas legislativas, tal como las preguntas, las interpelaciones y las encuestas.

Para algunos la idea de control es insuficiente , pues la presión puede dimanar de la función legislativa, por eso se entiende principalmente por control las funciones de supervisión , presión, o fiscalización que impliquen al mismo tiempo medidas de corrección , veto sanción para el Ejecutivo o para los poderes controlados.

La debilidad del Legislativo en nuestro país es causa de que ha carecido de adecuadas funciones de control, tanto por una deficiencia constitucional, al no estar contempladas tales atribuciones.

Las funciones de control que se pide revisar o introducir conciernen tanto al presupuesto, la ley de ingresos , la revisión de la cuenta pública , la introducción de mecanismos más parlamentarios más amplias de las comisiones ordinarias y de investigación referentes a las emisión de deuda pública para contraer créditos , modificaciones a la ratificación de tratados o en la designación de funcionarios para el caso de el Senado, también en lo que se refiere a los informes de los Secretarios de Estado, en la designación de Presidente Interino, Provisional o Sustituto, en la calificación de renuncia del Presidente , Interino, provisional o sustituto , en la calificación de renuncia del Presidente en materia de Juicio político, en la desaparición de poderes , en materia educativa, en materia de medios de comunicación, etc.

Entrando al estudio de cada una de las facultades del Legislativo y a su vez proponiendo mecanismos para su fortalecimiento tenemos que:

## **1.- LAS LEGISLATIVAS.**

En las que se encuentran:

### **A).- LA INICIATIVA LEGISLATIVA:**

Encontramos deficiencias en el poder de iniciativa legislativa, está atribución , que se confía entre otros a los miembros de las cámaras , no se realiza tradicionalmente por ellas, sino por el Ejecutivo y en altísimo porcentaje las iniciativas provienen de este poder.

Además de las razones políticas derivadas del excesivo presidencialismo existen otras que tiene que ver con la ausencia de recursos materiales y cuerpos técnicos al servicio del Legislativo. Es evidente que los recursos materiales y humanos de los que si dispone el Ejecutivo son enormes comparados con los de las cámaras, parte de la solución consiste en incrementar esos recursos a través de un mayor presupuesto o mediante la autarquía presupuestaria del Legislativo.

Otro importante motivo que inhibe la función de iniciativa legislativa tiene que ver con la inexistencia de la carrera legislativa. En efecto, nuestros legisladores no tienen la experiencia necesaria y en ocasiones el conocimiento para legislar.

La introducción del mecanismo sobre la reelección para los legisladores evidentemente favorecerá sus conocimientos sobre el funcionamiento legislativo y permitirá que el funcionamiento de las comisiones sea un trabajo evidentemente más técnico, con posibilidades reales para cuestionar las iniciativas de la administración y para formular mejores proyectos.

Introducir en la constitución, la obligación para que determinados proyectos legislativos reciban el respaldo o rechazo de los sectores involucrados, la práctica de las audiencias y obligar al Ejecutivo o al Legislativo a realizar las consultas públicas necesarias, así como los estudios técnicos que apoyen la iniciativa.

### **B).- LA RESERVA DE LEY:**

Existen dos grandes tendencias en el derecho parlamentario respecto a los aspectos que deben ser materia de legislación parlamentaria; por una parte una que estima que el Legislativo debe legislar lo más posible, y que muchos aspectos deben ser materia de reserva de Ley, de tal manera que se limite drásticamente la labor del Ejecutivo.

Y por otra parte; señala que el Legislativo no puede competir con la administración pública, aunque recibiera un mayor presupuesto, y apoyos técnicos y materiales, por lo que el camino debe potenciar las delegaciones legislativas a favor del Ejecutivo postura inadecuada para el caso Mexicano, ya que tendría las facultades de reducir la actividad legislativa al máximo, y ocuparse exclusivamente de las grandes leyes, de las que tenga que ver con los temas nacionales.

Ambas posturas presentan deficiencias :

**LA PRIMERA POSTURA:** Porqué olvida que en un régimen presidencial, el Ejecutivo es un poder representativo como el Legislativo y eso le da derecho a iniciar leyes y preparar proyectos legislativos y en ocasiones a legislar vía reglamentos.

**LA SEGUNDA POSTURA:** Es criticable debido a que la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, debe ser excepcional muy precisa y transitoria y en caso de que hubiese reformas constitucionales que le permitieran sin límites, no se estaría tomando en cuenta el papel del Legislativo y a su función.

Esto es de que las Leyes deben ser presentadas y aprobadas en el seno de las cámaras, porque en ellas es posible la discusión el debate y la transparencia de los temas nacionales, en donde tienen cabida las opiniones de la mayoría y de las minorías.

La solución que se propone a ésta discusión es; dejar a las comisiones la aprobación de leyes no relevantes y confiar a los plenos la sanción definitiva, esto



agilizaría el trabajo parlamentario y haría posible que “las grandes leyes”, fueran materia de las cámaras en pleno , además obviamente de el incremento de recursos humanos y materiales al legislativo y de limitar severamente la atribución reglamentaria al Ejecutivo.

La reserva de ley; consiste en que el poder legislativo, impida que el Presidente , vía reglamento legisle.<sup>69</sup>

### **C).- EL ACRECENTAMIENTO DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS:**

Una forma de incrementar los poderes del Legislativo consiste en limitar las atribuciones del Presidente como son los siguientes:

#### **1).- LOS PODERES DE VETO:**

El veto de bolsillo; debe ser considerado como causa de responsabilidad política del Presidente , el veto parcial; limitarse a ciertas leyes y reducir la mayoría de las dos terceras partes de los miembros totales de las cámaras a un número menor de los miembros presentes del congreso , para pasar el veto presidencial , e igualmente. limitar la excesiva mayoría del veto total.

#### **2).- DEROGAR:**

La facultad delegada establecida en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución , pues esa materia debe ser atribuida totalmente al congreso.

#### **3).- EN LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS:**

Además de precisar con mayor técnica las causas de suspensión debe de derogarse la exclusividad de la iniciativa presidencial y de determinar derechos que no pueden ser suspendidos, debe pedirse una mayoría calificada de las dos terceras partes para la aprobación de la suspensión por el congreso, y el mandato de que una vez concluida la fase de emergencia, si hubiese habido delegación legislativa , las leyes expedidas por el Presidente se deroguen automáticamente.

#### **4).- RESPECTO DE LAS REGLAMENTARIAS:**

Prohibir el reglamento autónomo, introducir la reserva de ley y , además señalar constitucionalmente como causa de responsabilidad presidencial, la expedición de reglamentos evidentemente opuestos a las leyes que desarrollan la constitución.

<sup>69</sup> ARAGON Manuel, “La función Legislativa de los Parlamentos y sus Problemas Actuales” , en el parlamento y sus transformaciones actuales , jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, Técno, 1990, p.p. 129-143, citado por, CARDENAS, Jaime., en “Una constitución para la Democracia ”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996, p.p. 121.

**5).- EN MATERIA DE TRATADOS:**

En el caso de tratados de importancia semejante al TLC, exigir que sean aprobados mediante el mecanismo de aprobación de las dos terceras partes de los miembros del senado y en algunas ocasiones por los diputados dependiendo de la materia, y que el senado intervenga en la aprobación de dichos asuntos a priori y no después de que el Ejecutivo haya hecho todas las negociaciones sin la más mínima participación del senado, con la posibilidad del rechazo total de estos tratados y por ende señalar en la constitución la solución en caso de controversia entre el Ejecutivo con el Legislativo.

**6).- ESTABLECER:**

De manera clara que la facultad consagrada en el último párrafo del artículo 28 de la Constitución sea atribución del Congreso.

**7).- DEROGAR:**

Las fracciones XIII y XV , del artículo 89 de la Constitución para que la primera sea facultad del senado y la segunda desapareciera de manera total.

**2.- LAS FACULTADES DE CONTROL:**

Se ha dudado que en los regímenes presidenciales existan realmente funciones de control, pues no existe como en los parlamentarios esa relación nítida entre el Legislativo y el Ejecutivo, en donde el primero puede retirar la confianza al gobierno, y éste puede disolver al parlamento y convocar a elecciones anticipadas.

Sin embargo , aunque esa relación no sea directa y vinculante en los regímenes presidenciales, el sistema de pesos y contrapesos devienen necesariamente en mecanismos de control del Legislativo al Ejecutivo.<sup>70</sup>

Entre los mecanismos de control, tenemos en efecto los que están previstos en la constitución y los que no lo están:

**A).- LOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:**

- 1.- En el procedimiento Legislativo.
- 2.- Control sobre política internacional.

<sup>70</sup> MONTERO Gilbert y otros., "El control parlamentario " Madrid, Tecnos, 1984, citado por ; CARDENAS , Jaime ., en ; Una Constitución para la Democracia" , Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996, p.p. 122

- 
- 3.- Control respecto al juicio político.
  - 4.- Control sobre nombramiento de altos funcionarios.
  - 5.- Control sobre el presupuesto , La Ley de Ingresos , La cuenta pública y el Endeudamiento.
  - 6.- Control en la renuncia presidencial.
  - 7.- Control sobre los permisos del Presidente para ausentarse temporalmente del territorio nacional.
  - 8.- Control en materia Militar.

#### **B).- LOS NO PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:**

- 1.- Controles en materia Económica.
- 2.- Controles sobre Educación.
- 3.- Control sobre los medios de comunicación.
- 4.- Control sobre la coordinación fiscal.
- 5.- Control sobre el servicio civil de carrera.
- 6.- Control sobre la Expropiación de bienes privados.
- 7.- Control político de moción de censura a los altos funcionarios.

#### **C).- INSTRUMENTOS DE CONTROL ENTRE EL LEGISLATIVO RESPECTO A EL EJECUTIVO.**

Aunque con ciertas deficiencias se tienen los siguientes:

##### **a) .- LOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:**

- 1.- El informe Presidencial.
- 2.- Los informes y comparencias de los Secretarios de Estado y otros funcionarios
- 3.- Las comisiones de investigación, para la administración pública descentralizada

**b) .- LOS NO PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:**

- 1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 2.- El Cotejo Constitucional .
- 3.- Crear la Figura de Gestór , en los Diputados y Senadores.

Por lo que pasare a explicar en que consiste cada uno de ellos empezando por los que están previstos en la constitución , y en el cual tenemos:

**A).- LOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:****1.- EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO:**

El control que ejerce el Legislativo en la discusión y aprobación en su caso de las iniciativas de ley del Ejecutivo se configura como una función positiva o negativa de control, los miembros de las cámaras pueden enmendar o modificar parcial o totalmente la iniciativa del Ejecutivo, en México el poder legislativo no ha desarrollado sino hasta muy recientemente , un poder de contra peso a las tareas legislativas del Ejecutivo, en gran parte, por la naturaleza no democrática del régimen y por el incipiente y gradual avance de los partidos políticos de oposición.

Es preciso modificar, entre otras situaciones el artículo 74 fracción IV párrafo segundo constitucional, que determina los plazos para que el Ejecutivo presente la iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de egresos , a fin de que la cámara de diputados cuente más tiempo para analizar dichas iniciativas.

También modificar el Veto del Ejecutivo, <sup>71</sup> que le otorga amplísimos poderes de veto la Constitución , como lo es el de bolsillo, el parcial y el total, por lo tanto debe de modificarse el artículo 72 inciso c).- Constitucional , en el que se establece que el Legislativo , está obligado a superar el veto del Ejecutivo, reuniendo la aprobación de las dos terceras partes del total de los Legisladores, de cada uno de las cámaras , lo que en la practica es casi imposible y como se ha dicho es una mayoría más grande que la necesaria para las reformas constitucionales.

**2.- CONTROL SOBRE POLÍTICA INTERNACIONAL:**

El poder Legislativo tiene formalmente control en materia de política internacional y aprobación de tratados, acorde a lo previsto por el artículo 76 fracción I de la Constitución , en donde el Senado puede “Analizar la política exterior desarrollada por el

---

<sup>71</sup> CARPIZO, Jorge ., op. cit. p.p. 223.

Ejecutivo Federal con base en los informes anuales, que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rinda al Congreso...

Otra facultad de control, es el contemplado en el artículo 131 de la Constitución , al establecer que los tratados que este de acuerdo con la Constitución y se celebren por el Presidente de la República , con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la unión.

Este control formal, que la constitución concede al Senado es muy cuestionado porque no exige mayoría calificada.

Y en determinadas materias como; cuestiones políticas, militares, que afecten la integridad territorial del Estado, los derechos y deberes fundamentales, las que impliquen obligaciones financieras o , en fin, las que modifiquen o deroguen normas con rango legal deberían ser objeto de la aprobación de las dos cámaras y no exclusivamente del Senado.<sup>72</sup>

El poder Legislativo en nuestro país no tiene intervención alguna durante la fase de negociación de los tratados, pues sólo la tiene respecto a la ratificación con lo que su postura se ve muy debilitada frente al Ejecutivo.

### 3.- CONTROL RESPECTO AL JUICIO POLÍTICO:

El juicio político , tiene su origen en Inglaterra, y modificado en Estados Unidos, en gran parte por la naturaleza del régimen presidencial, pues debido a que el congreso no puede destituir al presidente o a los secretarios o colaboradores.

México siguió el modelo norteamericano, pero las reformas de 1982, modificaron el título cuarto de la constitución , del artículo 108 al 114 Constitucional.

El 76 fracción VIII, el 94 , 127,y 134, la reforma de 1982, perfecciono el título cuarto anterior, en cuanto a la técnica jurídica de los preceptos, determino procedimientos y supuestos de procedencia para cuatro tipos de responsabilidades; derivadas del juicio político y que lo son el ; penal, administrativo y civil.

Respecto del juicio político, el segundo párrafo del artículo 108 y cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución al establecer qué; el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por la cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del Orden común , debiendo resolver la cámara de senadores con base a la legislación aplicable.

Dichos preceptos le otorgan al Presidente de la República, cierto margen de impunidad en un Estado de Derecho, al no precisar la norma la que se debe de entender por "Delitos Graves".

<sup>72</sup> CARDENAS Garcia , F. Jaime., "Una Constitución para la Democracia". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1996, p.p. 127.

La constitución de 1857 era en este sentido más estricto , pues precisa que se podía proceder contra el Presidente de la República como sujeto del Juicio Político, por delitos graves, traición a la patria , violaciones expresas a la constitución y ataques a la libertad electoral.

Por otra parte, el artículo 110 de la Constitución, no menciona en su primer párrafo el Presidente de la República , como sujeto del Juicio Político, lo que genera problemas de interpretación constitucional y favorece el acrecentamiento de la impunidad presidencial, sucede lo mismo con el procedimiento de juicio político que se le sigue al Ejecutivo Federal, ya que en contraposición a los otros sujetos de juicio político es más grave en virtud de que contra éstos, sólo requiere la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, y no el agotamiento de las instancias ante la cámara de Diputados y Senadores , con lo que se demuestra que el Ejecutivo es un poder por encima de todos los demás, y que su investidura cuenta con privilegios sustantivos o procesales que los demás servidores públicos no poseen, tal vez sea porque el Presidente es electo por una voluntad popular.

Concluyendo se podría decir que; se debe precisar las causas que permitan enjuiciar políticamente al Presidente, y la Ley Secundaria incluir un capítulo o título exclusivamente sobre la responsabilidad política y penal del Presidente.

Además de establecer responsabilidades tanto políticas como penales, para los expresidentes, pues como se aprecia en los artículos 108 y 110 su regulación es inexistente, por tanto debe de establecerse sanciones específicas y se amplíe el periodo de un año que contempla el artículo 114 a un lapso de por lo menos dos años.

#### **4.- CONTROL SOBRE NOMBRAMIENTOS DE ALTOS FUNCIONARIOS:**

La intervención del Legislativo en el nombramiento de altos funcionarios federales es realmente limitado, ya que solamente se limita al Senado a la ratificación de los mismos, del nombramiento que provenga del Ejecutivo, de servidores tales como: Agentes diplomáticos, Cónsules Generales, Coroneles y demás oficiales Superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Nacionales, (art. 89 fracciones III , IV de la Constitución ).

Pero ni el Senado ni la Cámara de Diputados; tiene intervención en el nombramiento de los Secretarios del Despacho, pues el Presidente los puede nombrar y remover libremente, según lo establece el artículo 89 fracción II de la Constitución.

Lo que significa que el Poder Legislativo, casi no tiene intervención en la designación de altos funcionarios de la administración pública federal y que el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.

Ciertamente la reforma en materia de el poder Judicial Federal y Procuración de Justicia, de 31 de Diciembre de 1994, introdujo cambios importantes en el poder

presidencial de nombramiento aunque insuficientes desde el punto de vista de control Legislativo.

El poder de control del Legislativo ha ido aumentando en la integración de los miembros del Consejo de la Judicatura y en el órgano electoral, desde las reformas electorales de 1993, el Senado ahora ratifica por mayoría la designación del Procurador pero no por mayoría calificada y el Presidente puede removerlo libremente, en la designación de los Ministros de la Suprema Corte, el presidente hace los nombramientos por terna y se exige una ratificación del Senado de las dos terceras partes, pero su alcance no es tan grande ya que si el senado no escoge dentro de treinta días o rechaza la totalidad de la terna, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

#### **5.- CONTROL SOBRE EL PRESUPUESTO, LA LEY DE INGRESOS, LA CUENTA PÚBLICA Y EL ENDEUDAMIENTO:**

El control parlamentario sobre el presupuesto, la cuenta pública, la deuda externa y otras materias es el control más importante que el Legislativo realiza al Ejecutivo y es el que más requiere de reformas en nuestro país, la fiscalización, la vigilancia y, en el mismo caso de que procedieran, las sanciones con motivo de infracciones en la elaboración o administración del presupuesto son la piedra de toque en un Estado democrático

Este control tiene objetivos destacables, entre ellos podemos mencionar las siguientes: publicitar el origen y el destino de los recursos públicos con el objeto de que los ciudadanos tengan un mayor conocimiento sobre lo que se recauda y un control sobre lo que se gasta, eficientar el uso de los recursos públicos racionalizar su uso, comprobar que los recursos destinados a una política pública efectivamente fueron gastados para ese objetivo y legitimar el poder, entre otros fines.

Dicho control solamente tiene carácter de valorativo por parte del Legislativo, ya que no contempla alguna sanción de carácter jurídico, por lo consiguiente se le amputa facultades de sanción que deberían de tener el Legislativo y contemplados en la Constitución.

Con lo anterior se ha propiciado a que el Legislativo, en específico la cámara de Diputados, vigile a través de una comisión las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo éste último un órgano técnico y subordinado a la cámara de Diputados, que nombra a los jefes y empleados de esa oficina, según lo establece el artículo 74 fracción II y IV de la Constitución.

Por otra parte, es sumamente grave que el Senado no tenga participación en el control financiero, principalmente por lo que ve al federalismo fiscal o respecto a todas las materias en donde existe concurrencia entre federación, estados y municipios.

Un aspecto más , que debe tomarse en cuenta es; el escaso tiempo con el que cuenta la cámara de Diputados, para analizar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación , según lo prevé el artículo 74 fracción IV de la Constitución.

Las propuestas para fortalecer al Poder Legislativo , respecto al presupuesto y a la Ley de Ingresos, es de que debe de hacerces las siguientes reformas a la Constitución.

- a).- La consideración del presupuesto; los ingresos , el patrimonio y el endeudamiento deben formar parte de los presupuestos generales del Estado.
- b).- Los presupuestos generales del Estado, deben de tener el carácter de ley, por lo consiguiente deben de ser aprobados por ambas cámaras.
- c).- Debe de hacerse una reforma a la Constitución , en el sentido de que; el Legislativo tenga la facultad de hacer una iniciativa de Ley respecto a éste rubro, y por supuesto poder rechazar una propuesta del Ejecutivo, debiéndose de contemplar en la misma constitución , la manera de solucionar el conflicto en caso de darse tal enfrentamiento.
- d).- Que el poder Legislativo, en lugar de votar el presupuesto de egresos de la Federación , en bloque lo aprobará por capítulos especializados para permitir mayor análisis y participación en su diseño.
- e).- Obligar al Ejecutivo a presentar, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la cuenta pública con una mayor anticipación.
- f).- Crear en la Constitución , una entidad superior de fiscalización del Gobierno Federal , como institución profesional con autonomía técnica y administrativa, que tenga competencia de hacer auditorias de la gestión financiera más allá de la revisión de la cuenta pública y que forme parte de un sistema de control y evaluación, en todos los ámbitos de la administración pública, en el cual fiscalice la Gestión de los tres Poderes, Dependencias y Entidades, órganos autónomos y en los estados y municipios donde se ejerzan recursos federales, se propone que la ubicación de éste nuevo órgano se mantenga en la cámara de Diputados y que además de lo anteriormente dicho tenga competencia para determinar daños y perjuicios y promover responsabilidades administrativas y penales.

Este órgano en todo momento estaría sujeto a los controles de la legalidad y constitucionalidad que establece, nuestro orden jurídico, debiendo de dotársele de los recursos necesarios para poder cumplir su encomienda constitucional que sustituiría y enriqueciera lo que hasta ahora realiza la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con el objeto de darle mayor independencia respecto al Poder Ejecutivo, y con la Facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus



resoluciones, así como la competencia para solicitar directamente al Ministerio Público, el ejercicio de la acción procesal penal en el caso de encontrar ilícitos.

Que los titulares de éste órgano superior de control cumplan con los requisitos del artículo 95 Constitucional y que se le den similares garantías de permanencia a los que se le otorgan a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de distribuir mejor el trabajo de dicho órgano, se propone que el Ejecutivo presente información y documentación, aunque sean parcialidades, lo que permitiría iniciar la revisión de la cuenta con mayor anticipación.<sup>73</sup>

#### **6.- CONTROL EN LA RENUNCIA PRESIDENCIAL:**

Para que estemos en el supuesto de que un Presidente de la República, renuncie a su cargo, debe de existir en el estado mexicano, fuerzas cuacionadoras que obliguen a hacerlo, dicho acto en caso de llevarse a cabo traería aparejado una crisis en el sistema jurídico mexicano por lo que ante tal situación, debemos de contar con normas jurídicas claras y no como el actual artículo 86 constitucional, además de contar con un error de técnica legislativa, no exige una mayoría calificada por parte del congreso tendiente a aprobar dicho acto, que en su momento sería de mucha importancia.

#### **7.- CONTROL SOBRE LOS PERMISOS DEL PRESIDENTE PARA AUSENTARSE TEMPORALMENTE DEL TERRITORIO NACIONAL:**

Uno de los vicios y por lo tanto propuestas que se le deben de hacer es en primer término al artículo 88 de la Constitución al prever que; el Ejecutivo no podrá abandonar el territorio nacional sin la anuencia del Legislativo, lo que no se establece en el citado artículo es la sanción que se le debe de imponer al presidente, en caso de que desobedezca dicho ordenamiento jurídico, todo esto por tener un corto alcance el juicio político respecto al titular del Ejecutivo Federal.

Y en segundo término es el previsto por el artículo 85 de la Constitución en su segundo párrafo al establecer que; “Cuando la falta del presidente fuese temporal, el congreso de la Unión, si estuviese reunido o en su defecto la Comisión permanente, designara un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta”.

El precepto analizado, no le es aplicable al Presidente en el caso de que abandone el territorio nacional con el permiso previo del Legislativo ya que no se trata de una licencia, sino que el Presidente sale del país con su investidura íntegra, como jefe de estado, y sin dejar de ejercer el Poder Ejecutivo, por lo que designar un Presidente Interino propiciaría confusión y probablemente inestabilidad política.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> CONFERENCIA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE AUTONOMA DE QUERETARO, 1996.

<sup>74</sup> CARDENAS, F, Jaime., op. cit. p.p. 223.

## **8.- CONTROL EN MATERIA MILITAR:**

En los artículos 29, 73, fracción XII, 76 fracciones III, IV y VI, 89 fracciones VI, VII y VIII y el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución General de la República, no precisan de que si debe de existir autorización del Congreso o del Senado para utilizar el ejercicio y sofocar una rebelión interna o conflicto interino.<sup>75</sup>

## **B).- LOS NO PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:**

Dentro de éste apartado tenemos los siguientes Controles con efectos materiales:

A saber:

### **1.- CONTROLES EN MATERIA ECONÓMICA:**

En esta región debe de hacerse reformas a la Constitución , en especifico en los artículos que regulan la actividad económica del país como lo son los artículos 25, 26 y 28 Constitucional, con la finalidad de determinar con claridad cuales son las atribuciones del Legislativo en ésta materia , ya que en la actualidad el legislativo no puede controlar la actividad planificadora del Ejecutivo.<sup>76</sup>

### **2.- CONTROLES SOBRE EDUCACIÓN:**

La constitución actual en su artículo 3 fracción III, debe de ser reformado, en el sentido de que le otorgue al Legislativo facultades para conocer, y en su caso discutir y aprobar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal que son elaborados por el Presidente y obligatorios para la educación privada.

### **3.- CONTROL SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN:**

Salvo lo dispuesto por los artículos 6 y 7 Constitucional, se requiere de un artículo que regule específicamente, dicha actividad por lo tanto sería magnifico que se le diera participación al Congreso de la Unión, para autorizar las concesiones del Ejecutivo, aunque en sus inicios de reforma se requiera por una mayoría simple.

Concesiones que pudieran abarcar; canales de radio y televisión y que contemplara el ordenamiento jurídico circunstancias tales como; los supuestos de cancelación, rescisión o término.

<sup>75</sup> LOZOYA ,Jorge Alberto .; “El Ejercito Mexicano”. En lecturas de política Mexicana , México, El colegio de México, 1977, citado por ; CARDENAS .F Jaime ., en ; “Una Constitución para la Democracia ”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p.p. 139.

<sup>76</sup> CARPIZO, Jorge.. op. cit., p.p.216-217

Además de que los medios públicos de comunicación no dependan del Ejecutivo, sino del Congreso o de un órgano autónomo que, en todo caso, podría emitir informes, recomendaciones y establecer sanciones sobre el funcionamiento y la programación de esos medios.

Y por cuanto ve a los privados, solicitar informes de la programación y emitir recomendaciones.

#### **4.- CONTROL SOBRE LA COORDINACIÓN FISCAL:**

Debe de facultársele al Congreso, su participación en la elaboración de Leyes de Coordinación, podría ser el Senado conjuntamente con las legislaturas locales, los órganos encargados para conocer respecto de dichos tópicos, la más importante es la fiscal y hacendaría , que es en donde se hace el reparto de los recursos que recaba la Federación a través de los impuestos y así estar en presencia de un Estado Federal que contempla la Constitución.

#### **5.- CONTROL SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA:**

Se busca la finalidad de profesionalizar a los servidores públicos, que prestan sus servicios a la administración pública y de que el Congreso tenga la facultad de autorizar los nombramientos que haga el Ejecutivo, con ésta disposición se evitaría los nombramientos autoritarios y arbitrarios del Ejecutivo sobre personas que desconocen el funcionamiento de una dependencia.

#### **6.- CONTROL SOBRE LA EXPROPIACIÓN DE BIENES PRIVADOS:**

Incluir en el artículo 73 Constitucional, otra facultad más del Congreso de la Unión, en donde se requiera o se exija su aprobación , para que el Ejecutivo pueda expropiar bienes de particulares, expropiaciones que importen consecuencias sociales, económicas o políticas trascendentes.

#### **7.- CONTROL POLÍTICO DE MOCIÓN DE CENSURA A LOS ALTOS FUNCIONARIOS:**

Sería de mucha importancia y de control político el hecho de que el Congreso de la Unión , tenga facultades constitucionales , de poder remover a un colaborador cercano del Presidente en el supuesto de que este inconforme por algunos de sus gestiones

administrativas, claro ésta de que dicha facultad debería de exigir una mayoría calificada por parte del Congreso.<sup>77</sup>

## **C).- INSTRUMENTOS DE CONTROL ENTRE EL LEGISLATIVO RESPECTO A EL EJECUTIVO.**

### **a).- LOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:**

Dentro de éstos controles se encuentra los que a continuación enumeraré y que desde mi punto de vista deben de ser reformados para quedar como sigue:

#### **1.- EL INFORME PRESIDENCIAL:**

Previsto en el artículo 69 constitucional, debe de ampliarse además del informe de Presidente por escrito, debe de contemplarse un debate entre el Ejecutivo con los representantes de las fuerzas políticas.

#### **2.- INFORMES Y COMPARECENCIAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DE OTROS FUNCIONARIOS:**

Previsto en al artículo 93 constitucional, debe de facultársele al órgano legislativo , que de las interpellaciones y preguntas que realicen, acerca de la actividad de dicho funcionario que comparezca a rendir su informe, tenga efectos materiales y prevean algún tipo de sanción al Secretario que no rinda cuentas claras.

Y que los legisladores libremente y sin acuerdo de la cámara respectiva mande llamar al Secretario o funcionario respectivo en el momento en que lo crea conveniente, dicha facultad debe de aplicársele también a la Comisión permanente.

#### **3.- LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA:**

Las comisiones de investigación<sup>78</sup> previstas en el último párrafo del artículo 93 de la constitución , que se distinguen de las preguntas e interpellaciones a través de;

<sup>77</sup> HERNANDEZ Valle , Rubén ., “El sistema Constitucional Costarricense”, en los sistemas Constitucionales Iberoamericanos , Madrid, Dykinson, 1992, p.p. 229, citado por ; CARDENAS , F. Jaime., en ; “Una Constitución para la Democracia ”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996, p.p. 143.

<sup>78</sup> MEDINA Rubio , Ricardo., “la Función Constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación”, Madrid, Cuadernos, Civitas, 1994, citado por; CARDENAS , F. Jaime., en ; “Una

que actúan colegiadamente, tienden a limitarse en el tiempo y encierran un conjunto de facultades como exigir la presencia de los funcionarios a fin de que declaren ante la comisión, requerir la exhibición de documentos y datos, sancionar las infracciones que puedan producirse durante la investigación

Los informes o conclusiones de las comisiones de investigación debería de hacerse del conocimiento del público en general y no sólo hacerlo del conocimiento del Ejecutivo.

### **b).- LOS NO PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN:**

Dentro de éste rubro tenemos los siguientes:

#### **1.- LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS:**

Que del Congreso de la Unión dependa exclusivamente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se propone que lo sea en la cámara de Diputados.

#### **2.- EL COTEJO CONSTITUCIONAL:**

Crear la figura del cotejo constitucional, con el objeto de brindar certeza jurídica a los gobernados, es decir, que se faculte constitucionalmente a las comisiones de redacción y estilo para revisar y supervisar las publicaciones que hace el Ejecutivo Federal de las Leyes, decretos y acuerdos emanados del Congreso o de las cámaras, con el objeto de constatar que el texto publicado coincide con el texto aprobado.

El medio que se ha utilizado tradicionalmente para corregir los errores entre lo aprobado y lo publicado es la denominada "Fe de Erratas", sin que nadie certifique la seguridad jurídica respectiva, provocando un acto de autoridad que de acuerdo a la ley se presume válido en su intimidad, pues sería casi imposible que autoridades y gobernados se dieran a la tarea de controlar el Diario Oficial de la Federación con las Minutas del Poder Legislativo.

Esta propuesta se vería enriquecida si las comisiones de redacción y estilo, forzosamente se integraran por un miembro de cada partido representado en las cámaras.

#### **3.- CREAR LA FIGURA DE GESTOR, EN LOS DIPUTADOS Y SENADORES:**

Obligar a los Diputados y Senadores a ser gestores de las demandas de la población de la circunscripción territorial por lo que fueron electos y rendir un informe

---

anual de sus actividades, además de convertirse en gestores de reclamación por actos de la autoridad administrativa ante al autoridad correspondiente.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> CONFERENCIA EN LA FACULTAD DE DERECHO , DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO, QUERETARO, 1996.

## CONCLUSIONES.

Como comentario conclusivo a ésta obra , es importante dejar en claro, que el propósito del presente trabajo, no es el de declarar que la Constitución de 1917, es obsoleta y de que ya no esta de acuerdo la norma constitucional con la realidad social y política imperante en nuestro país.

El objetivo que se propone es el de adecuarlo a la nueva realidad en que vivimos, introduciéndoles algunas reformas en alguno de sus artículos , pero sobre todo en el capítulo que estudia al Poder Legislativo, como Órgano de control, que fue el tema que principalmente se analizó.

Fortalecer el Poder Legislativo Federal , no es una tarea que sea imposible de lograrlo, siempre y cuando los actores políticos se lo propongan. las propuestas aquí expuestas sin duda son producto del trabajo de investigación academico al no tener la oportunidad de estar inmerso a los quehaceres políticos.

Finalmente concluyo argumentado qué; sí alguna de las propuestas aquí inmersas se tomarán en cuenta y de que los integrantes de Poder Legislativo , hicieran valer su postura como órgano independiente del Ejecutivo, la vida política del país sería muy diferente al actual.

## BIBLIOGRAFÍA

### A

- 
- ARAGON** Manuel., “La Función Legislativa de los Parlamentarios y sus Problemas Actuales”, en el parlamento y sus transformaciones actuales, jornadas organizadas por la asamblea regional de Murcia, Tecnos, 1990.
- AGUIRRE** Pedro y Otros., “Una Reforma Electoral para la Democracia , Argumentos para el consenso”, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

### B

- 
- BURGOA** Orihuela, Ignacio., “Derecho Constitucional Mexicano”, México, Porrúa , s.a. 1982.
- BURGOA** Orihuela, Ignacio., “Las Garantías individuales”, México , porrúa , s.a. 1982.

### C

- 
- CARPIZO** Jorge ., “La Reforma Política Mexicana de 1977”, en Anuario Jurídico , 1979, Publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CARPIZO** Jorge ., “El Presidencialismo Mexicano”, 12 ed. México , siglo XXI , Editores.
- CARDENAS** Gracia , F. Jaime ., “Una Constitución para la Democracia”, México Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.
- CARZOLA** Prieto , Luis María., “Problemas de la Organización y Funcionamiento de los Parlamentos Actuales”, en el parlamento y sus transformaciones actuales, jornadas organizadas por la asamblea general de Murcia, Madrid, Tecnos, 1990.
- CONFERENCIA** En la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, 1996.

### D

- 
- DIARIO** Oficial de la Federación de 22 de junio de 1963.
- DIARIO** De los Debates, Tomo II.
- DÍAZ** De León, Marco Antonio., “Diccionario de Derecho Procesal Penal”, México, porrúa , s.a. 1986.
-



---

**F**

---

- FISHER** Louis., "Presidential War Power", Kansas, University press of Kansas , 1995.
- FRAGA** Gabino ., "Derecho Administrativo", 32<sup>a</sup> edición México , Porrúa, s.a. 1993.

---

**G**

---

- GONZALO** Oropeza, Manuel., "La Irresponsabilidad del Presidente" , Este país , México, Mayo de 1995.

---

**H**

---

- HERNANDEZ** Valle, Ruben, "El sistema Constitucional Costarricense", en los sistemas Constitucionales Iberoamericanos, Madrid , Dykinson, 1982.

---

**L**

---

- LOZOYA** Jorge Alberto., "El Ejercito Mexicano", en lecturas de Política Mexicana, México, El colegio de México, 1977.

---

**M**

---

- MEDINA** Rubio, Ricardo, "La Función Constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación ", Madrid, Cuadernos Civitas, 1994.
- MONTERO** Gilbert y Otros., "El control Parlamentario ", Madrid, Tecnos, 1984.
- MORALES** Arroyo, José María , "Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales", Madrid , Centro de Estudios Constitucionales , 1990.
- MONTIEL** Y Duarte , Isidro., Derecho Constitucional Mexicano, Tomo IV

---

**O**

---

- OTTO** Ignacio de., "Derecho Constitucional" , Sistema de Fuentes Barcelona , Ariel, 1989.

---

**P**

---

- PORRUA** Pérez, Francisco., "Teoría del Estado", México , Porrúa, s.a. 1982.

---

**S**

---

- SARTORI** Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Una Investigación de Estructuras Incentivo y Resultados, México, Fondo de Cultura Económica.

- 
- SANTAOLLA** Fernando “Derecho Parlamentario Español ”, Madrid , Espasa- Calpe , 1996.
- SECRETARIA** de Gobernación ., “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 1997.
- SERRA** Rojas Andrés ., “Derecho Administrativo II ”, México , Porrúa , s.a. 1982
- SERRA** Rojas Andrés., “Derecho Administrativo I ”, México, Porrúa, s.a. 1982.
- SMITH** Joel y Musolf Lloyd., “Legisladores in Development Dynamics of change in new and States, Dureham, north Carolina , Durke University press, 1979.”

---

## T

- 
- TENA** Ramírez Felipe., “Derecho Constitucional Mexicano”, Leyes Fundamentales de México, México, Porrúa , s.a. 1982.

---

## V

- 
- VALADES** Diego., “El Control Interorganico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México, en el sistema Presidencial Mexicano”, México, Porrúa , s.a. 1988.
- VILLACORTA** Mancebo, Luis., “Reserva de Ley y Constitución ”, Madrid, Dykinson, 1994.