

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Tesis de Licenciatura en Ciencia Política

EL PODER LEGISLATIVO:

PROLEGÓMENO DEL AVANCE DEMOCRÁTICO EN MÉXICO



Seminario de Investigación

Asesor:

Lic. Javier Santiago Castillo

Lector:

Lic. Manuel Larrosa H.

Emmerich
27/9/99

Erubey Gabriel Vargas Domínguez
Matricula 92328904

SEPTIEMBRE DE 1999.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
I. ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO	13
(Doctrinas)	
1.1 Doctrinas de la división de poderes.....	15
1.2 Régimen Parlamentario y Régimen Presidencial.....	27
(Notas importantes)	
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	47
2.1 La Constitución de Apatzingán.....	49
2.2 La Constitución de 1824.....	56
2.3 La Constitución de 1836.....	63
2.4 La Constitución de 1857.....	75
III. ESTRUCTURA ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN	
MÉXICO.....	101
3.1 Los inicios del Poder Legislativo mexicano y el sistema de	
partido hegemónico.....	103
3.2 El sistema de partidos y las reformas electorales más	
importantes.....	112

3.3 La Cámara de Diputados.....	158
3.4 La Cámara de Senadores.....	164
3.5 Las facultades del Congreso y las de cada Cámara.....	167
3.6 La Comisión Permanente.....	185
3.7 Proceso Legislativo y relación entre poderes.....	190
IV. NECESIDADES DE UN NUEVO PODER LEGISLATIVO	209
4.1 La Democracia, orígenes y diferentes concepciones.....	211
4.2 Estructura económico-social y la Democracia.....	224
4.3 El Régimen Político mexicano y la Democracia.....	229
CONCLUSIÓN.....	245
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	253

INTRODUCCIÓN

Los elementos que presentamos a lo largo de este trabajo pretenden enlazar algunos de los aspectos más importantes para estructurar una explicación de la historia y las causas del avance democrático en México. Tanto los orígenes de la división del poder, como el tipo de régimen establecido en nuestro país dan la pauta para revisar de manera detallada los elementos con los que cuenta nuestro régimen para desarrollarse en el tema que nos ocupa, pues la división del poder para muchos teóricos, es antesala para que en el gobierno de cualquier nación se prevengan vicios que puedan ocasionar el autoritarismo y sus diversas formas.

Lo mencionado anteriormente, más la identificación del tipo de régimen imperante en nuestro país (presidencialista) y comparado con el parlamentarista, son el primer paso para demostrar que nuestro país ha transitado por etapas, en la mayor parte de la historia, complicadas. Muchas son las causas que intervienen, entre las más importantes encontramos: a) *nuestra historia colonial*, pues su influencia cultural aún nos acompaña; b) *nuestra historia revolucionaria*, pues en ella se buscaron: en la independentista, un gobierno de mexicanos, en la de 1910 un gobierno no reeleccionista. Estas causas tienen como

efecto la implementación de reglas acordes a su momento, mismas que se materializarán en nuestras constituciones.

Posteriormente, no es una mera casualidad que México hoy tenga nuevas necesidades políticamente hablando, en su Poder Legislativo. Son una creación de trabajo arduo y el transitar por experiencias suficientes, como para comprender que este poder sí necesita de su independencia en la realidad, no sólo en la forma, ya que los tiempos requieren su participación en la gobernabilidad, pues la sociedad mexicana crece lo suficientemente rápido como para que no se atiendan adecuadamente sus necesidades, y el desarrollo esté a la par del crecimiento poblacional, de no ser así, la representatividad de este poder será rebasada por las necesidades de la sociedad y por ella misma; pues por sus propios medios tratará de solucionar sus problemas.

Hablamos en este trabajo de nuevas necesidades en el Poder Legislativo por ser éste, una parte fundamental en la mayoría de los procesos democráticos; necesidades traducidas en tecnología, en profesionalización, infraestructura, etc., pero sobre todo, libertad para poder actuar de manera efectiva frente al Poder Judicial, al igual que frente al Poder Ejecutivo.

La presente investigación pretende exponer los elementos más importantes para que la democracia en México pudiera llegar a la conclusión de un sistema de partido hegemónico; exposición que ocupa una de sus partes a explicar la génesis del Poder Legislativo en la historia, pues éste poder será central en el transcurso de la investigación.

Partiendo de que el régimen imperante en nuestro país es el presidencialista, se toma en cuenta a nuestra historia, al igual que el tipo de regímenes presidenciales existentes en América Latina y en Estados Unidos, pues éste, nuestro vecino del norte, ha sido idealizado en diferentes ocasiones por la funcionalidad de su régimen.

Posteriormente encontraremos una parte histórica de las constituciones que han existido en nuestro país, partiendo de la Constitución de Apatzingán (1814) hasta la de 1857, esto con el fin de explicarnos algunas transformaciones por las que nuestra Carta Magna ha transitado hasta nuestros días.

Analizar cómo es que en nuestro acontecer político, nace, se desarrolla y termina el sistema de partido hegemónico, es nodal en este trabajo y la manera en que actúan en este proceso el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Sin dejar a un lado las formas y reformas electorales que también han

influido en los cambios durante los diversos momentos por los que ha transitado el sistema de partidos mexicano.

De esta manera, lo anterior sirve para tener una idea de cómo se forma la estructura actual del Poder Legislativo mexicano y las posibles formas que pueda adoptar, al igual que las necesidades que en este poder se van gestando por el tránsito a la democracia.

I

ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO

Doctrinas

1.1 DOCTRINAS DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Creo que es necesario destacar el momento convulsivo por el que atravesaba Francia en el siglo XVIII, pues se exacerbaban cada vez más los conflictos entre una clase burguesa, económicamente poderosa, y una nobleza y un clero que conservaban en su poder las dos terceras partes de las riquezas agrarias del país con dispensa de pago de impuestos en sus fincas; mientras tanto los campesinos y artesanos se encontraban en la ruina.

Esas clases dominantes tenían un poder casi absoluto sobre el aparato del Estado; el monarca encarnaba en sí todas las funciones de creación y acción de las leyes, así como de resolución de los conflictos entre los particulares, al delegar estas tareas en órganos subalternos que estaban a su servicio. Esta centralización política en los Estados era un reflejo de la centralización que se operaba en la economía, al irse superando cada vez más el fraccionamiento feudal e irse acumulando el capital.

En estas condiciones surge una serie de pensadores que se presentan con la bandera de la Ilustración y van a representar los intereses económicos y políticos de una burguesía que se lanzaría a la conquista del poder. Lo que

hasta entonces había sido considerado como verdadero en el reino de las instituciones políticas, la filosofía y la ciencia, es dejado a un lado, por los expositores de la verdad eterna; justicia eterna; la igualdad, basada en la naturaleza, y los derechos inalienables del hombre.

Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu va a ser uno de los representantes más moderados de esa clase, pero que ejercerá una gran influencia sobre el desarrollo ulterior de las instituciones políticas en la Francia revolucionaria, en Norteamérica y posteriormente en el mundo latinoamericano. Las principales obras de este autor fueron: *Cartas Persas*, escrita en 1721, donde critica mordazmente las prácticas y hábitos de la Francia absolutista; *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos*, que data de 1734, y finalmente en 1748, su principal obra *DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES*.

Trata de demostrar¹ que las leyes de cualquier país corresponden a su situación geográfica, densidad de población, religión, situación económica, y sobre todo a su régimen político. Al hablar de éste hace un análisis de las formas de gobierno tomando en cuenta el número de

¹Sobre el autor francés véase *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, México, 1971, estudio preliminar de Daniel Moreno.

personas que lo forman; así, cuando el poder está en manos de todo el pueblo, existe la democracia, cuando se encuentra en manos de unos cuantos está en manos de la aristocracia, y cuando en una sola persona se encuentra todo el poder, se está en una monarquía. La forma incorrecta de estos tres tipos de gobierno sería el despotismo, opuesto a ellos.

La legislación, según este autor, depende de las formas que adopten los gobiernos, cuyo paso de uno a otro distinto, es provocado por no acatar suficientemente los principios en que los mencionados gobiernos se sustenten.

Al darse cuenta de la situación existente en Francia y reflexionar sobre la vida política de Inglaterra, postula la literatura política como condición indispensable para derrotar al despotismo, y la libertad política, -dice- para ser implantada, necesita ser garantizada por la legalidad. Señala que el medio para asegurar la legalidad es la separación de poderes, teoría que defiende siguiendo a Locke, que también fue expuesta por Cromwell y aún por Aristóteles en su obra *La Política*. Donde no existe esa separación, el Estado se inclina inevitablemente hacia el despotismo.

Destaca tres poderes distintos e independientes entre sí, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, estando depositados

cada uno de ellos en órganos diferentes. El gobierno que realiza ese ideal, para el autor viene siendo la monarquía constitucional, en donde el rey sólo es depositario del poder ejecutivo y la labor legislativa está a cargo del órgano de representación popular. El tribunal de jurados es quien ejerce el poder judicial.

Al hablar de los órganos de representación popular como depositarios del poder legislativo, nuevamente recurre al ejemplo de Inglaterra, y piensa en la formación de dos Cámaras, la Cámara Baja electiva y la Cámara Alta integrada por los representantes de la aristocracia (Cámara alta de los pares, a semejanza de la Cámara de los Lores inglesa).

La separación de poderes que él proponía no era rígida, puesto que estos podrían realizar diferentes funciones, en forma secundaria a su función fundamental, formando todo un sistema de frenos y contrapesos. Estas características no eran las que prevalecían en Inglaterra, en donde el gabinete de ministros se formaba de conformidad con el deseo del Parlamento, al realizarse el compromiso ya citado de las dos clases, la burguesía y la nobleza.

Esta teoría iba enfocada contra el poder absoluto del monarca, creando órganos de representación popular que

compartieran el poder con él. Fue defendida en la Asamblea Constituyente de Francia por pensadores como La Fayette, Mercier, Mounier y otros, y halló su reflejo en las *Actas constitucionales de la revolución* de finales del siglo XVIII. El artículo 16 de la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 dice: "La sociedad que no tiene asegurado el usufructo de los derechos y no tiene establecida la separación de poderes carece de una constitución". La Constitución de los Estados Unidos de América también establece este principio.

El poder legislativo. Es aquel depositado en determinados órganos de representación popular, directa o indirecta, llamados Cortes, Cámaras o Asambleas Legislativas, y cuyo propósito esencial es la "creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales".

El poder ejecutivo. Es depositado en un órgano de la administración pública que tiene por objeto la realización de actos de autoridad para la aplicación concreta, particular o personal de las normas creadas por el legislativo, pero sin derimir o resolver ningún conflicto jurídico, ejemplos de actos de autoridad serían los decretos, acuerdos, resoluciones administrativas en general.

El poder judicial. Es el depositado en aquellos órganos del Estado encaminados a decidir una controversia o contienda de derecho, produciendo un determinado acto jurisdiccional llamado sentencia o veredicto.

Estos tres órganos no realizan cada uno, sólo las funciones que les sean más específicas, sino que suelen realizar funciones que materialmente sólo corresponderían a los otros órganos. Así por ejemplo los órganos ejecutivos pueden desempeñar funciones legislativas y judiciales al elaborar normas generales, abstractas e imparciales, como los reglamentos, y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que le atribuye la ley fundamental².

En cuanto a la facultad reglamentaria en el caso del Ejecutivo, ésta se encuentra implícita en el artículo 89 constitucional, fracción I. También los artículos 29 y 131 contemplan facultades extraordinarias para legislar. Por lo que se refiere a las facultades jurisdiccionales del presidente, se encuentran en los casos de litigio acerca de los límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población (art. 27 constitucional, frac. VII); en los casos de resoluciones restitutorias de tierras y aguas; y también en

²Artículo 62 de la Constitución Política, en el caso de México.

las resoluciones dotatorias, si en la primera o segunda instancia del procedimiento respectivo se planteó alguna cuestión contenciosa entre los poseedores o propietarios de los predios afectados.

A manera de conclusión, puedo decir que el principio de la división poderes tendió a realizarse en la práctica una sociedad donde predominara la libertad política, que sirviera de freno a los actos tiránicos, contrarios a toda noción de justicia y bien común. No se trataba pues de que los órganos del estado se dividieran el trabajo para evitar la sobrecarga de éste y resolver expeditamente los problemas públicos.

Después podemos ver algunos cambios interesantes, porque el concepto original no es el mismo, gracias a que la correlación de fuerzas en cada ámbito social tampoco lo eran; los órganos de representación popular ganaban o perdían fuerza en relación con los órganos ejecutivos y, se puede decir que en algunas sociedades de nuestros días, la separación existente, sólo es en lo formal, puesto que en la práctica sólo es una división pero de trabajo entre diferentes órganos, pero con una sola línea, característica de la política centralista.

Por otro lado, Montesquieu y Voltaire eran partidarios de una monarquía que compartiera sus poderes con la burguesía.

El primero propone la creación de órganos de representación popular establecidos en una cámara baja electiva y una cámara alta; tomaba en cuenta a Locke en lo referente a la teoría de la separación de poderes, pero habían diferencias entre ellos, pues en Inglaterra el gabinete se conformaba de acuerdo con los deseos del parlamento; mientras que Voltaire pensaba en poderes independientes, también partidario de la monarquía constitucional, proponía reformas antifeudales y antireligiosas, además defendía el gobierno de un rey letrado y justo, porque éste podría realizar las reformas anheladas por el pueblo.

La comprensión teórica de la división de poderes es hoy más complicada, porque ha cambiado nuestra realidad social y la forma en que se configuran las normas de nuestro estado, esto se debe a la existencia de nuevas formas de funcionamiento en los órganos de gobierno, como lo es el Poder Legislativo en dos Cámaras, en el mismo gobierno existen diferencias entre órganos políticos y burocracia, y por supuesto, la relación gobierno y oposición. Pero esto no lo es tanto como el hecho de que por un lado existe una administración anexada al Poder Ejecutivo y que por lo tanto intenta mantener el centralismo en el estado, pero también

se puede percibir una nueva actitud descentralizadora, al grado de superar los asuntos puramente administrativos, para lograr en ocasiones autonomías políticas.

Como podemos ver, no es fácil introducirnos al estudio del Poder Legislativo sin antes revisar a la separación de poderes, y más complicado es cuando se carece de información sobre el Estado actual en un determinado país. Como en éste caso el que nos preocupa es México, debemos rescatar el momento, pues es notorio que lo constitucional está tomando cada vez más legitimidad en nuestra sociedad, y con esto, se debilita la división de poderes en su forma original (al poder se le detiene con el poder), por lo que el Estado también tiende a participar de manera diferente o mejor dicho, alternativamente ya que la prevención de arbitrariedades en el Estado se hacen y se harán conforme a reglas constitucionales.

El constitucionalismo cuenta con algunas características que junto con la realidad de nuestra sociedad, confirman la vigencia del comentario anterior, pues parece que es inevitable que el estado intervenga en asuntos donde la sociedad está en desventaja, y por lo mismo el hecho de que existan tres poderes que en su forma son diferentes, pero en la práctica no tanto; es una insuficiencia que se puede salvar mediante reglas establecidas y claras que cuenten con

equilibradas resoluciones, además de la participación de la ciudadanía. Esto es claro por la necesidad de integrar las diversas exigencias de nuestra compleja sociedad, es decir, todos los intereses de las diferentes tendencias que juegan de algún modo dentro de los límites de nuestro Estado, y por supuesto, atender todo aquello que de algún modo es marginado en el mismo juego.

Pero lo más importante de lo anteriormente mencionado no se encuentra en el grado de intervención del Estado, porque la constitución y el proceso político son dos cosas diferentes, y lo que es necesario en este caso es que lo constitucional sea lo suficientemente apto para regular las querellas que se pueden dar entre el Estado y la sociedad, por lo que, comprender y regular de una forma constitucional y adecuada, los derechos y las garantías, y aclarar cuáles son los derechos y obligaciones concretamente, tanto para un lado como para el otro.

También es necesario mencionar que el caso de México es especial, porque existen preceptos teóricos definidos como el Federalismo y la misma división de poderes; menciono esto porque la división de poderes en el sentido estricto de la palabra no se lleva a cabo no sólo en México, sino en toda Latinoamérica. Con esto recuerdo las palabras de Montesquieu cuando menciona la importancia que tiene el

origen natural y la historia de las cosas³; pues la historia de toda Latinoamérica es un caso *sui generis*, puesto que se han transformado las diferentes formas de organización jurídico-política para su gobierno, y el caso de México no es la excepción.

Primero es una vida propia en la que predominan las necesidades consuetudinarias del país, posteriormente con la conquista se regula a nuestra sociedad por medio de las *Leyes de Indias*, después, la guerra de Independencia es factor determinante también para la forma de gobernar nuestro país, y por último, contemplaríamos la Revolución Mexicana de 1810 que también genera cambios en la vida normativa de nuestro país. Por lo tanto, éstas cuatro etapas de nuestra historia han creado nuevas expectativas para dirigir el rumbo de la sociedad y con esto nos podemos dar cuenta de que las teorías contractuales, en este sentido, rescatando el caso de Hobbes cuando menciona que en el estado de naturaleza existe una situación de guerra permanente de todos contra todos, y que para que esta guerra pueda concluir es necesario pasar a un estado civilizado.

³Rafael de Agapito Serrano, *Libertad y división de poderes*, Ed. Tecnos, España, 1989.

Por ello, al analizar los aportes de Hobbes y hechar un viraje de nuestra realidad, me doy cuenta de que no se sale de una guerra, sino que se entra en otro tipo de guerra más sistematizada.

Entonces, cuando se habla de un país latinoamericano como el nuestro, es necesario rescatar las diferencias que existen, por ejemplo entre la división de poderes en su sentido estricto conceptual y la división de poderes latinoamericana, porque en su fase original ésta división se crea con el fin de equilibrar la situación entre el gobierno y la sociedad en un Estado, y la división de poderes latinoamericana cuenta con características propias derivadas de los acontecimientos históricos por los que atraviesa cada país⁴ y apoyándonos en los aportes de Montesquieu⁵, las cuestiones naturales también influyen, por ejemplo la situación geográfica entre otras.

Para ilustrar lo antes mencionado, conviene medir en nuestra actualidad el grado de importancia que tienen cada uno de los poderes para crear iniciativas, proyectos de ley, propuestas y los métodos de los que se valen para llevarlas a cabo; porque como veremos más adelante, en nuestro país

⁴Viviana Kristicevic, et. al., *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

⁵*Ibid.*

el gran legislador ha sido el Poder Ejecutivo. Se le puede atribuir la palabra *gran*, porque cuando de él emana una iniciativa o proyecto de ley, es muy difícil que el Poder Legislativo lo heche abajo, por lo que el equilibrio del cual nos habla Montesquieu, en nuestro país no ha funcionado, como sí en Estados Unidos, por lo tanto, es necesario reconsiderar la posibilidad de que se pueda dar en nuestro país un sistema constitucional que no tan fácil se pase por alto los preceptos inscritos en él.

1.2 RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Notas Importantes

Por otro lado, es necesario plantear las problemáticas que se puedan dar en un sistema de gobierno a partir del presidencialismo o el parlamentarismo. Este puede parecer un enfoque pesimista, pero más que eso es fundamental porque al resaltar esos problemas de uno y otro sistema, necesariamente también resaltarán elementos que puedan transformar el pesimismo en optimismo, pues los dos sistemas han funcionado el tiempo necesario como para hacer un equilibrio en los pros y contras para uno y otro sistema.

En el capítulo que se refiere al proceso legislativo y relaciones entre poderes, creo necesario establecer la diferencia entre la forma en que se toman los conceptos teóricos y la forma en que se usan para determinados momentos y lugares. Por lo tanto, debemos resaltar que las relaciones de poder que existen en nuestro país, teóricamente recaen en: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que según esto, están creados para que existan frenos y contrapesos entre sí y que esta separación de poderes debe ser rígida, porque lo que se persigue también es un mejor funcionamiento en la división del trabajo para la toma de decisiones (esto es elemental, puesto que con ello se preserva la seguridad y se evitan abusos al igual que se crea la autonomía para los ciudadanos).

Es muy importante mencionar que la situación del proceso legislativo en México tiene sus raíces en la historia de toda Latinoamérica. Precisamente porque la mayoría de estos países empiezan a crear sus normas constitucionales a partir de las luchas de independencia, pero no se desligan del todo, puesto que algunas van a ser más flexibles, otras más rígidas, es decir, que la situación histórica influye por fuerza en el devenir de los países. Por ejemplo Chile, crea su Constitución a partir de su independencia de un régimen autoritario, por lo tanto su Constitución Política tiene que ser

más autoritaria que otras. También debemos resaltar que Haití se independiza de Francia y por lo tanto, preserva características de aquel régimen.

Por lo antes mencionado, es necesario aclarar que las normas constitucionales del país que en un momento determinado influyó en otro, no necesariamente tienen que ser determinantes, por lo que se puede decir que influyen en sus leyes constitucionales y por lo tanto en las relaciones que se dan entre los poderes. Pero con su independencia deben tenerse en cuenta algunos valores que para que el país que ha logrado ésta, sean importantes e imprescindibles por lo que las formas establecidas o que el país antes dominante deja, se tomarán en cuenta y se establecerán en el que se libera, siempre y cuando no afecte a los valores antes mencionados de nueva nación.

México cuenta con un sistema presidencialista. En él se encuentran la división de los tres poderes básicos que identifican de entrada éste sistema. Pero el Presidencialismo no lo es del todo retomado de los preceptos teóricos del mismo. Existen algunos detalles en los que, como veremos, no coinciden. Por ejemplo, teóricamente el Presidencialismo cuenta con una división de poderes tripartita (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial); cada uno de los poderes cuenta con funciones específicas; el poder de

Estado y de gobierno recae en el Presidente, quien es electo directamente y nombra y remueve a los ministros; el Poder Legislativo no puede censurar a ministros y el Poder Ejecutivo no puede disolver el Parlamento. Y el fundamento básico de esta división de poderes es que debe haber una separación rígida.

Por otro lado, existen según Viviana Kristicevic⁶, características relevantes del presidencialismo latinoamericano en la que podemos localizar una forma de Estado unitaria, separación de poderes tripartita, presidente electo directamente y con facultades más amplias que en el modelo estadounidense (cuenta con facultades colegislativas y Estado de excepción; predominio del Poder Ejecutivo; Parlamento Bicameral; relación conflictiva entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; existen los derechos colectivos e individuales; existen limitaciones al continuismo y a la acción de las fuerzas armadas).

Como podemos ver, los preceptos teóricos tienen gran influencia en las formas presidencialistas que se dan en Latinoamérica. Pero no del todo puesto que existen necesidades propias en cada uno de los países, determinadas por su situación geográfica, económica o

⁶Viviana Kristicevic, *op.cit.*, pp.129-155.

histórica por ejemplo. También podemos decir que la normativa y el proceso legislativo en cada uno de los países, influyen en las relaciones de poderes que existen en cada uno de ellos.

Para el caso de México podemos destacar que en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, se plantean que el Supremo Poder se divide para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y este elemento de división de poderes lo podemos encontrar en los preceptos teóricos y en las características latinoamericanas. Con esto podemos ver que existe similitud, la diferencia es clara si seguimos leyendo el mismo artículo en su segundo párrafo, donde menciona a los artículos 29 y 131 respectivamente, y con esto nos damos cuenta de que están inmersas las dos formas; pues por un lado, nos menciona que "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo"⁷.

Si leemos esta primera parte podemos decir que los preceptos teóricos están presentes, pero posteriormente existe una contradicción, misma que en algunos momentos es necesaria; en el mismo párrafo menciona que no podrán reunirse o depositarse en un sólo individuo ni grupo, "salvo

⁷*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1997,

en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29⁸ y aquí me parece que hay otra contradicción, porque nuevamente dice: “salvo en los dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En la parte que corresponde a los temas relacionados con el presidencialismo y el parlamentarismo, podemos encontrar datos muy interesantes, en ocasiones encontrados entre uno y otros y en otras coincidentes.

El presidencialismo como sistema de gobierno debe contar con algunas características que lo determinan como tal, porque al igual que el Parlamentarismo, están guiados por algunas reglas que los diferenciarán:

Presidencial: El jefe de Estado (Presidente): *a)* es electo popularmente; *b)* no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su período preestablecido y *c)* encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.⁹

⁸*Ibíd.* art.49.

⁹Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996, p.99.

Parlamentario: Debe su nombre a su principio fundador, o sea, que el parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento; su característica primordial es que el poder Ejecutivo-legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto parlamentario. Pero expresar que los gobiernos deben ser apoyados por el parlamento no significa mucho. Ni siquiera explica por qué los sistemas políticos que se trata, tienen un gobierno fuerte o débil, estabilidad o inestabilidad, efectividad o inmovilismo y, en suma, desempeños mediocres o incluso detestables.¹⁰

Los sistemas parlamentarios y los presidenciales, cuentan con una sistematización en su forma, por lo que hay manera de clasificarlos. Dicha clasificación va a depender del distanciamiento que exista en el concepto y la realidad que se analiza, porque existen modelos más acercados al semipresidencialismo o al casi-Parlamentarismo, lo cual se determina a través del principio fundador de cada una de las palabras, es decir, Presidente o Parlamento. Para una mayor comprensión, por ejemplo: existen casos en los que el Presidente puede disolver al Parlamento y otros en los que el Parlamento puede destituir al Presidente, mediante una

¹⁰*Ibíd.* p.116.

consulta popular. Estas ideas nos indican que dentro del presidencialismo y el parlamentarismo existen formas diferentes, o sea, reclasificaciones.

En América Latina podemos encontrar predominantemente al sistema presidencialista en los gobiernos. Esto no se da de la deliberación de adoptar una forma u otra de gobierno, más bien es por las condiciones históricas por las que atraviesa cada país, porque los países que conquistaron Latinoamérica eran monarquías, mismas que tenían un jefe de gobierno, claro que en este caso, era hereditario; pero lo importante es que la tradición o estilo de gobierno es muy difícil de cambiarla y, la influencia de un jefe de gobierno persiste aún después de la independencia de cada uno de los países, misma que se ve reforzada con el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica.

La influencia del sistema presidencial se ha visto reforzada, por los buenos resultados que ha proporcionado a Estados Unidos, pero parece que es el único país donde ha funcionado bien, porque fuera de él, no se puede decir lo mismo, al contrario; la puesta en práctica de este sistema en América Latina ha provocado la fragilidad en los sistemas, como mejor ejemplo podemos encontrar que la mayoría de éstos han sufrido golpes de Estado y han sido víctimas del autoritarismo exagerado.

Es muy importante hablar del caso estadounidense, porque es el único país donde el sistema presidencial parece funcionar bien, y bien vale la pena analizar el por qué. Lo primero que se ve es que existe una división de poderes bien marcada y, también parece existir un poder compartido, es decir, que recibe apoyo del Parlamento. Compartir el poder entiendo que el Ejecutivo funciona cuando recibe apoyo del Parlamento y es disfuncional cuando se le niega el apoyo de éste, por lo que es menos probable que exista un poder compartido en Estados Unidos, pues como sabemos el Parlamento no siempre está de acuerdo con las acciones del Ejecutivo y no por eso fracasa éste último. Más bien podemos encontrar que la división de poderes es un elemento que fortalece la funcionalidad del sistema presidencial y, en lugar de compartir, separa al parlamento del Ejecutivo.

Podemos destacar que en ocasiones el gobierno de los Estados Unidos parece dividirse, pero eso no es lo importante, porque en toda su trayectoria de toma de decisiones existen compromisos por las partes que toman decisiones, lo importante para mí es su estructura constitucional, pues pareciera que está diseñada para que el gobierno sufra parálisis constantes, pero es más interesante aún, con todo esto su sistema presidencial funciona. Es un sistema creado para los Estados Unidos de Norteamérica

únicamente, pues esto que parece ser un defecto estructural en su sistema, es al contrario, un bloqueo para las naciones que pretenden establecer el sistema presidencial en ellas, pues en éstas últimas si hay mella o complicaciones de fondo cuando se topan con el problema de la división de poderes.

Los sistemas presidencialistas se encuentran en su gran mayoría establecidos en América Latina y la fragilidad e inestabilidad es lo que los caracteriza, en todo el tiempo de su estadía. Todo lo anterior es desde su establecimiento como ya lo mencioné, pero se ha agudizado de sobremanera al no encontrar salida a los problemas económicos, pues los modelos practicados hasta hoy, sólo han arrinconado a la política en un callejón sin salida, al grado de llevar consigo de manera permanente un letrero de corrupción.

El reforzamiento o debilitamiento del Presidencialismo en América Latina ha sido tema de discusión para muchos teóricos de la política. Por un lado, están los que creen que el Presidencialismo latinoamericano debe ser fortalecido para que pueda ser más enérgico, esto debido a que el presidencialismo puede estar creado en sistemas de partidos débiles, situación complicada para los presidentes, pues cuando tratan de realizar acciones prometidas en campaña, en ocasiones no son apoyadas y peor aún, en otras son

atacadas por quererlas realizar. Estas son las razones principales por las que en Latinoamérica se les ha dado suficiente poder a los presidentes en sus países como para superar el poder que tiene el presidente de Estados Unidos en su país.

Como podemos ver, lo antes mencionado enfrasca algunos detalles del sistema presidencial en el caso latinoamericano comparado de manera muy general con el estadounidense, y podemos aclarar que, en muchas ocasiones se le ha otorgado a los presidentes latinoamericanos, facultades que pueden garantizar la fortaleza de los presidentes. Por ejemplo, en muchos casos se les da poder para vetar secciones de leyes; se les permite gobernar en gran medida por decretos, en grados diferentes, también se les conceden amplios poderes de emergencia y, no cesan los intentos por fortalecer con más elementos al Presidencialismo en América Latina.

Juan Linz ha llegado a la conclusión de que el remedio no es, en América Latina, mejorar el Presidencialismo, sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno.¹¹ En más de una ocasión, Linz ha sido criticado por disponer que el Presidencialismo en

¹¹*Ibid.*p.111.

Latinoamérica es la causa de la mayoría de los males que nos aquejan. En primera por no aclarar a qué tipo de parlamentarismo se refiere; en segunda por no tomar en cuenta algunos casos europeos donde el parlamentarismo ha causado también estragos; y en tercera, porque el parlamentarismo nos puede fallar de la misma manera que los sistemas presidenciales; si en un sistema parlamentario un partido abarca la mayoría, pasa lo mismo que en el presidencial, por lo tanto no es uno peor que el otro.

Sartori menciona que el parlamentarismo si es mejor que el presidencialismo, “debemos declarar al punto a *qué parlamentarismo* nos referimos y procurar que el abandono del Presidencialismo no conduzca sencillamente -siguiendo la ruta de menor resistencia- al parlamentarismo puro, esto es, al gobierno por asamblea, que es un mal gobierno.”¹²

Nuestra organización política está marcada por nuestra Constitución (1917) en base primeramente a una distribución del poder entre los estados y la federación.

Nuestra Constitución Política marca límites, derechos y obligaciones y, por ende también está destinada a la funcionalidad del sistema político que nos gobierna. Para lo

¹²*Ibíd.* p.117.

cual da especial atención a los asuntos correspondientes a la Federación y a los estados de la República Mexicana; al mismo tiempo y en el mismo sentido a las acciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Como el interés está centrado en la división de poderes, es necesario destacar los dos primeros, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por tener éstos poder de mando; el primero en la creación de leyes y el segundo por su capacidad material.

El primer Poder (Legislativo) ha retomado fuerza en nuestros tiempos, debido a que el sistema electoral y el sistema de partidos en nuestro sistema de corte presidencial ha cambiado, de ser un sistema de Partido Hegemónico, es hoy un sistema de Pluralismo Moderado, lo cual implica que los cambios empiecen a dejarse ver, primero en el poder Legislativo, principalmente en su Cámara baja y luego tendrá que ser también en la Cámara alta; es decir, que no habrá ningún partido que cuente con mayoría absoluta dentro de un tiempo no muy lejano en el Poder Legislativo.

La alta educación cívica y la buena organización de los partidos es lo que caracteriza a un sistema parlamentario, en complemento con el respeto a la opinión de la mayoría,

cuando estos elementos faltan, es muy probable que la violencia se haga presente de alguna forma, gracias a que las acciones del gobierno se empiezan a entorpecer por las frecuentes transformaciones desordenadas en el gabinete.

Si de Presidencialismo se trata, el que detenta el poder del Ejecutivo, designa y destituye con libertad a sus colaboradores más cercanos, sin importar que estén o no en el partido dominante dentro del Congreso. Es decir, que los Secretarios de Estado accionan en base a las decisiones del jefe de gobierno, pues los primeros no pueden hacer nada si el segundo no lo quiere; el Poder Ejecutivo es controlado prácticamente por el Presidente de la República, por lo que los Secretarios de Estado se desenvuelven en representación de éste, resguardado jurídicamente por nuestra Constitución Política.

Para podernos explicar lo anterior, debemos empezar por mencionar algunos elementos. El primero de ellos sin duda debe ser el veto¹³ presidencial, pues éste impide que el Poder Legislativo en algunos temas de interés nacional subordinen al Ejecutivo en nuestro sistema presidencial,

¹³Veto: "acción de prohibir", según Andrés Serra Rojas, "La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857", en Boletín de información judicial, año XII, num.118, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, México, 1957, p.1, citado en: Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, p.85.

antes de esto, el Ejecutivo tiene facultades que sí se pueden llamar extraordinarias, pues puede convocar a sesiones extraordinarias e iniciar leyes, pero sobre todo, vetar las que no considere convenientes, lo que implica que el Legislativo requiere de ciertos ajustes en la mecánica de nuestra Constitución Política para que se pueda desenvolver de manera independiente y sobre todo, para tener la suficiente capacidad para que el veto presidencial no sea tan fácil de aplicar por el Jefe del Ejecutivo, ya que esto impide que se dé algún tipo de equilibrio entre los poderes.

Otro elemento que fortalece aún más al Poder Ejecutivo en un sistema presidencial, es el modo en que se utiliza el refrendo, porque de ninguna manera significa una limitación para éste, como sucede en los regímenes parlamentarios, por el hecho de que en el sistema presidencialista el jefe del Ejecutivo puede separar de su encargo al ministro que se rehusa a estampar el refrendo, al contrario del régimen parlamentario. Precisamente porque en este último, la renuncia estaría a cargo de la mayoría que prevalezca en el Parlamento. Es decir, que en un sistema parlamentario, el refrendo tiene más utilidad que en el sistema presidencial.

Nuestro sistema es un ejemplo vivo, donde se puede analizar por ejemplo que el refrendo no quita responsabilidades al jefe del Ejecutivo para transferirla a algún Secretario de

Estado o refrendatario, es decir, actúa en ocasiones como instrumento moral.

De acuerdo con Tena Ramírez, “el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política”¹³; entiendo que el refrendo penal lo podemos encontrar cuando se asienta en un acto delictuoso, mismo que el refrendatario no tendrá la completa responsabilidad por lo anteriormente comentado. Por otro lado, un Secretario también puede asumir el refrendo únicamente con carácter técnico, porque se supone que tiene un ramo a su cargo, al igual que expertos, mismos que tendrán la responsabilidad de hacer un buen trabajo porque éste, encabezado por su titular, deberá entregarlo al jefe del Ejecutivo; y por último, el refrendo también tiene una finalidad política, que se materializa cuando el ministro es asignado para una actividad política, misma que mientras más importante sea, más personalidad autónoma tendrá el ministro frente al jefe del Ejecutivo.

Según Tena Ramírez “el veto ha perdido entre nosotros todo interés práctico, desde que la actividad de legislación ha quedado subordinada a la voluntad del ejecutivo. Si las leyes son iniciadas en su casi totalidad por el presidente y se

¹³Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 31ª edición, México, 1997, p.258.

aprueban por el congreso sin otras modificaciones que las aceptadas previamente por los órganos del Ejecutivo no se da ocasión de que el presidente objete la voluntad del congreso, que es la suya propia”,¹⁴ pero hoy podemos decir que existen casos que manifiestan todo lo contrario de lo que menciona Tena Ramírez en esta parte, pues en el Congreso de la Unión, principalmente en la Cámara baja, se están dando elementos para poder decir que se sigue el camino de la democratización.

Por destacar algunos podemos citar los Acuerdos de San Andrés, iniciados en 1996 principalmente por legisladores de oposición a la postura del Presidente. Mismos que el Presidente lógicamente ha vetado a través del sistema de bolsillo (el veto de bolsillo es muy eficaz, pues el presidente no lo cuestiona, lo recibe, lo guarda, y hace como que se le olvida). Otro caso que podemos citar es la iniciativa por parte del Ejecutivo para que en la Comisión Nacional de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, participe la iniciativa privada (1999). Destaco esta iniciativa porque está siendo fuertemente cuestionada, y precisamente es el resultado de que el Poder Legislativo esté empezando a tomar la rienda de sus actividades, caso que no existió sino hasta que en la Cámara de Diputados, el Partido Revolucionario Institucional ya no tuvo una mayoría absoluta, aunque si relativa. Esto

¹⁴*Ibíd.* p.267.

significa que en el Congreso forzosamente tendrá que existir conflicto, elemento básico de la democracia, pues no todos tienen las mismas ideas.

El Sistema político mexicano, menciona Francisco Piñón¹⁵, al igual que los individuos, nace, crece, se reproduce y muere; en este sentido, nuestro sistema parece estar llegando a su última etapa que se viene manifestando desde 1985 y se deja ver más claramente en 1994 con el levantamiento chiapaneco. Los sistemas de poder, por sus intereses de largo plazo y sus instituciones, tardan más en morir, pero mueren, ya sea de manera lenta o violenta, pero mueren.

Nuestro sistema, está deteriorándose por un lado, al violarse día a día nuestras leyes, al no representar y canalizar adecuadamente los intereses de la población en general y convertirse solamente en un “simple bastión de poder económico”, lo cual ha llevado a la disminución del consenso y la legitimidad en el gobierno. Por ello, Piñón afirma que: “el cascarón constitucional, jurídico y republicano, en eso se ha convertido: en una simple máscara que esconde a un *Leviathan* que ya no guarda las formas del arte político”¹⁶.

¹⁵Francisco Piñón, *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*, Plaza y Valdés, México, 1995, p.143.

¹⁶*Ibíd.* p.143.

El papel de la sociedad civil es fundamental, puesto que está despertando y creciendo más rápido que el gobierno y sus instituciones, lo cual, aunque no ha llegado a su punto máximo, indica la presencia de cambios en la estructura del sistema, un cambio en las formas políticas hacia el desarrollo de la democracia, porque por ejemplo diputados, senadores, gobernadores se tienen que ganar los votos, antes no. La democracia se ha convertido en el objetivo perseguido por la sociedad, lo cual se ha comenzado a materializar en la Cámara baja del Poder Legislativo. Hoy tenemos una Cámara de Diputados donde se está empezando a tomar en cuenta a la ciudadanía, mañana esperamos que la Cámara de Senadores haga lo mismo, no porque tengamos esperanzas de que los que detentan el poder liberen un poco de éste, sino porque los tiempos lo exigen, "ya es tiempo de cambiar de piel"¹⁷.

¹⁷*Ibíd.* p.144.

II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Como podemos ver no existe mejor antecedente para el análisis del poder legislativo que las Constituciones y los virajes que han sufrido, pues en éstas se enmarcan los preceptos constitucionales que rigen las reglas económicas, políticas y sociales de nuestro país, además de sus tendencias y niveles democráticos.

La revolución de independencia tuvo entre sus realizadores más progresistas a Don José Ma. Morelos y Pavón, el cual convocó a un Congreso que se reunió en Chilpancingo, Guerrero el 14 de septiembre de 1813 y en cuya sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos que constituyen los *Sentimientos de la Nación*. En este documento se plasman las principales ideas del cura, que influirán en la Constitución de Apatzingán o *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*.

Morelos habla de la libertad e independencia de América, lo destaca como punto uno; de la soberanía popular y la división de poderes (punto no.5); de la proscripción de la esclavitud y la distinción de castas (no.15); del resguardo de la propiedad (no.17); de la prohibición de la tortura (no.18). Y, en lo que constituye el meollo de su pensamiento avanzado, de la necesidad que tiene el Congreso de dictar

leyes que obliguen a “constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.¹

El Decreto Constitucional tuvo una vigencia irregular, pues aún cuando “fueron designados los titulares de los tres poderes”, “las circunstancias impidieron su actuación normal”, Morelos es capturado en noviembre de 1815, y en diciembre, “el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes”². Sin embargo, es importante dar a conocer el contenido de este documento: El artículo 4º establece el principio de la soberanía popular, pues, en cuanto que el gobierno no se instituye para proteger intereses particulares, si no de toda la sociedad “ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”.

El artículo 5º deja su ejercicio en la “representación nacional”, compuesta por diputados; el 9º niega que el título de conquista pueda legitimar los actos de fuerza; y el 11º y 12º establecen la división de poderes: legislativo, ejecutivo y

¹Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, Porrúa, México, 1980, pp.28-31

²*Idem.* p.29

judicial, los cuales no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una corporación.³

En los siguientes artículos se hace valer la preeminencia de los intereses colectivos sobre los intereses particulares: el número 15 aclara que la “ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común”; el no.20, que “la sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba [...] es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general”. El artículo 44 habla de los órganos encargados de cada uno de los poderes: el “Supremo Congreso Mexicano” (legislativo), el “Supremo Gobierno” (ejecutivo) y, el “Supremo Tribunal de Justicia” (judicial).

La elección de representantes (diputados) al *Supremo Congreso* se haría popularmente, pero en forma indirecta, a través de las juntas electorales de parroquia, las juntas electorales de partido y las juntas electorales de provincia (art.61). Su duración en el cargo sería de dos años, no pudiendo ser reelectos para el período inmediato posterior (arts. 56 y 57).

La estructura administrativa del congreso se constituiría por un presidente y un vicepresidente, elegido cada tres meses por sorteo (art.49), y dos secretarios elegidos cada seis

³Síntesis de los artículos transcritos por Tena Ramírez, *op.cit.* pp.32-58

meses (ar.50). Para ser diputado se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, edad de 30 años cumplidos, tener infidencia, concusión y dilapación de caudales públicos (art.59).

Es importante recalcar el contenido del artículo 65 que otorga el derecho al sufragio a ciudadanos de 18 años, o antes si están casados, siempre y cuando tengan un modo honesto de vivir y no hallan cometido ningún delito.

Para que el Congreso ejerciera sus funciones se requería la asistencia de más de la mitad de sus miembros (art.126). Las leyes al ser aprobadas, pasan al *Supremo Gobierno* y al *Supremo Tribunal de Justicia* (art.127) que podían objetarla en un término de 20 días (art.128); pero al ser estudiado el caso nuevamente por el Congreso, su resolución precedía inmediatamente a la publicación de la ley (art.129).

En cuanto a las atribuciones del Congreso, establecidas en el capítulo VIII de esta Constitución, es importante hacer los siguientes comentarios:

Se da una gran importancia al poder legislativo, pues elige a los miembros del *Supremo Gobierno* y del *Supremo Tribunal de Justicia* (art.130), también nombra a los

embajadores (art.104); a los generales de división, a propuesta del *Supremo Gobierno* (art.105); decreta la guerra (art.108); manda que se aumenten o disminuyan las fuerzas militares (art.111); protege la libertad política de imprenta (art.119) entre otros. Esta situación hace que el Congreso juegue un papel realmente democrático en aquel entonces, pues las masas representadas en él van a influir fundamentalmente en las ideas o instituciones políticas. Por otro lado, el nuevo gobierno se proponía “favorecer todas las ramas de la industria” (art.117), lo cual puede traducirse en: fincar las bases para el desarrollo del capitalismo, pero en una forma progresista.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que la estructura del poder ejecutivo dificultaba la entornización de un tirano, pues se encomendaba a tres individuos, los cuales debían llenar los mismos requisitos para ser diputado (art.132), además, cada año saldría uno de ellos mediante sorteo efectuado por el Congreso (art.113).

Las facultades del *Supremo Gobierno*, establecidas en el capítulo XII de esta Constitución, denotan la sujeción e influencia en que se encontraba éste órgano ejecutivo en relación con el Congreso.

Art.169 Publicar la guerra (el Congreso la decretaba).

Art.170 “Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de Hacienda”.

Art.172 “Pero así en materia de Hacienda como de Guerra y en cualquier otra, podrá y aún deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinadas; mas no se le permite proponer proyectos de decreto extendidos”.

Art.173 Cada cuatro meses pasará al Congreso “un estado de los ejércitos, que lo reproducirá siempre que lo exija el mismo congreso”.

Art.174 “Asimismo, presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencia de los caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, se aprueben y se publiquen”.

Art.168 Establece que el *Supremo Gobierno* no podrá “mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos, ninguna fuerza armada; a no ser en circunstancias muy extraordinarias, y entonces deberá proceder la aprobación del Congreso”.

Como podemos ver en esta breve hojeada a la Constitución de Apatzingán, el Poder Legislativo tenía una importancia determinante, pues el llamado Supremo Gobierno quedaba sujeto a las determinaciones del Congreso en materia de guerra, hacendaria, política exterior (nombraba a los embajadores), justicia. No obstante, la ciudadanía tenía influencia en el Congreso, es decir que sí estaba representada plenamente; estos y otros elementos nos muestran que México ha transitado ya por senderos democráticos en su historia, materializada en este caso por la Constitución de Apatzingán.

En mucho podemos decir que esta Constitución, la primera mexicana, enmarca como punto prioritario a la colectividad de las ideas mexicanas, pues lo particular será rebasado; se piensa que el fin es la felicidad y ésta sólo se alcanza y preserva con el sentir de la voluntad general. Para alcanzar el bien común, los intereses particulares deben quedar a un lado de las expectativas constitucionales.

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Su nombre fue el de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824*.⁴

El 7 de noviembre de 1823 se instaló solemnemente el nuevo Congreso. Dice Zavala, citado por Tena Ramírez, que “los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y modelo a los nuevos legisladores”⁵.

El 31 de enero de 1824 fue aprobado el proyecto elaborado por una Comisión de Constitución, encabezado por D. Miguel Ramos Arizpe: llevó el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. Los principales puntos establecidos por esta acta son:

- Art.5 Se adopta la república representativa, popular y federal como forma de gobierno.

⁴Tena Ramírez, *op.cit.* pp.153-195.

⁵*Ibíd.* p.153.

- Art.6 “Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior [...]”
- Art.9 Se divide la federación en tres poderes.
- Art.10 El Poder Legislativo se divide en dos cámaras, “que compondrán el Congreso General”.
- Art.12 La base para nombrar diputados será la población. Cada estado nombrará dos senadores.
- Art.15 “El supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale [...]”
- Art.20 El gobierno de cada estado se dividirá en tres poderes.

Los lineamientos del *Acta Constitutiva* influyeron esencialmente en el contenido de la Constitución de 1824, en cuya exposición de motivos se establece la necesidad de la existencia de un ejecutivo fuerte y, de un legislativo que no fuera precipitado, además de explicar las bondades del sistema en Norteamérica:

“[...] Crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso
 [...] Arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío, armar el poder ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetable en lo interior, y digno de toda consideración para con los

extranjeros[...] Ved aquí, mexicanos, los sublimes objetos a que ha aspirado vuestro Congreso General en la Constitución que os presenta”.⁶

“Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del norte”.⁷

También, explican la necesidad de desarrollar la industria: “He aquí las ventajas del sistema de federación [...]dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial”⁸, lo cual, hasta cierto punto, concuerda con las intenciones de los creadores de la Constitución de 1814.

El contenido de la Constitución federal es el siguiente:

Establece la república representativa, popular y federal (art.4), dividiendo el supremo poder de la federación en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (art.6).

El poder legislativo se compone de dos cámaras: la de diputados y la de senadores (art.7). Los diputados serían

⁶*Ibíd.* p.162

⁷*Ibíd.* p.163

⁸*Ibíd.* p.164

elegidos por cada Estado, uno por cada 80,000 habitantes o fracción que exceda de 40,000 (art.11) y para un período de dos años (art.8). Los territorios de más de 40,000 habitantes podían nombrar a un diputado propietario y a un suplente, los cuales tendrán voz y voto en la formación de leyes y decretos (art.14), los que tenían menos de 40,000 también un propietario y un suplente “que tendrá voz en todas la materias” (art.15).

Los requisitos para ser diputado eran: tener 25 años cumplidos, haber nacido en el estado de la elección o tener dos años de vecindad en el mismo. Para los no nacidos en México, ocho años de vecindad y riqueza de ocho mil pesos en bienes raíces o industria que le produzca mil pesos al año. No pueden ser diputados quienes están privados o suspendidos de los derechos de ciudadano, o aquellos que ocupen altos puestos en la administración, a menos que los dejen seis meses antes del día de la elección (arts. 19-24).

La cámara de senadores se integra con dos senadores por cada estado, elegidos por sus legislaturas por mayoría absoluta de votos y renovados por mitad de dos en dos años (art.25). Los senadores deberán llenar los mismos requisitos que se necesitan para ser diputado, excepto el de la edad, pues deberán tener 30 años cumplidos el día de la elección (art.28).

Para abrir el período de cada cámara se requiere la asistencia de más de la mitad de sus miembros (art.36).

Cualquiera de las dos cámaras puede juzgar al presidente, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y gobernadores de los estados (art.38). La cámara de representantes juzgará al presidente o ministros, por actos en que hubieren intervenido el senado el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones; asimismo al vicepresidente (art.139).

Los legisladores deberán ser acusados en la cámara de la que no forman parte (art.43) y son inviolables por las opiniones que emitan (art.42).

El Congreso General tiene, entre otras facultades las siguientes: promover la ilustración, fomentar la prosperidad general, proteger la libertad política de imprenta, fijar los gastos generales y las contribuciones para cubrirlos, tomar cuentas al gobierno cada año, arreglar el comercio con las naciones extranjeras, “aprobar los tratados de paz, de alianza, de federación, de neutralidad armada y, cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras”. Decretar la guerra, designar la fuerza armada de mar y de tierra,

conceder amnistías o indultos, etc. (art.50).

El período de sesiones será del 1º de enero (art.67), al 15 de abril, prorrogable por treinta días más (art.71).

Las leyes o decretos pueden iniciarse en cualquiera de las cámaras, a excepción de las que se refieren a impuestos y contribuciones, que se iniciarán en la cámara de diputados (art.51). Estas leyes, deberán ser aprobadas por mayoría absoluta tanto en la cámara de origen como en la revisora, firmadas y publicadas por el presidente (art.55). Cuando existe veto, deberán contar con la aprobación de las dos terceras partes de cada cámara para ser firmadas y publicadas (art.56).

Si una ley es regresada por la cámara revisora, debe ser nuevamente aprobada por las dos terceras partes de la revisora (art.58). Si una ley es rechazada en la cámara de origen, no puede ser presentada en le mismo período de sesiones, sino hasta el siguiente (art.54).

En cuanto a las características del poder ejecutivo se pueden mencionar las siguientes:

Se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, si llega a tener

alguna incapacidad física o mental, es substituido por un vicepresidente (arts. 74 y 75). Dura en su encargo cuatro años. Será electo por las legislaturas de los estados y calificadas las elecciones por la cámara de diputados (arts.79-85).

Durante el receso del Congreso General, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del senado, uno por cada estado (art.113).

Habría un informe de gobierno que sería rendido al inicio del período de sesiones (art.68).

La Constitución no sería reformada sino hasta después de 1830 (art.166), siempre y cuando el Congreso siguiente así lo determinara (art.168).

Nuestra historia como país independiente nos permite afinar algunas cuestiones, que sólo con el transitar autónomamente se podía empezar a sentir, como por ejemplo la necesidad de seguir un modelo deseable, como el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, ya que se podían observar cambios positivos como en la industrialización de nuestro país, cosa que en colonialismo no se permitía.

Algunos elementos de esta Constitución se quedaron en el camino, pues fueron superadas por las necesidades económicas, políticas y sociales, como la temporalidad del ejecutivo en el poder, que era de 4 años, la forma en que se elegía al mismo, ya que era de manera indirecta (a través de las legislaturas de los estados), entre otras cosas.

2.3 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Al decir de Felipe Tena Ramírez, después de la caída de Iturbide, irían surgiendo paulatinamente los partidos liberal y conservador⁹. El primero pugnaba por la forma de gobierno republicana, democrática y federativa; el segundo por la centralista “y la oligarquía de las clases preparadas”¹⁰.

Con el tiempo se inclinaría por la forma monárquica. Don Lucas Alamán decía así de los principios del centralismo: “es el primero, conservar la religión católica [...] Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos. Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo, por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los

⁹*Ibid.* p.199-202.

¹⁰*Ibid.* p.199.

ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame a elección popular, mientras no descansa sobre otras bases [...]”¹¹

En 1832, los progresistas se dividieron en ardientes y moderados, aliándose éstos últimos a los conservadores, y consiguiendo con ello paralizar las reformas eclesiástica y militar que se había propuesto el vicepresidente Gómez Farías en ausencia de Santa Anna en el año de 1833.

El Congreso federal abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835 y contaba con mayoría conservadora. Sus representantes estaban autorizados para reformar la Constitución de 1824, pero sin tocar su forma de gobierno, según establecía su artículo 117. Por ello, “para presionar al congreso se llevaron a cabo varios pronunciamientos de tendencias centralistas, algunos de ellos auspiciados por Santa Anna, al decir de Arangoiz”¹², y proponiéndose que el citado Congreso asumiera funciones de convocante.

Los conservadores no lograron su propósito sino hasta el segundo período de sesiones iniciado el 16 de julio en que se aceptó por las dos cámaras que el congreso fuera

¹¹Lucas Alamán, citado por Tena Ramírez, *op.cit.* p.199.

¹²*Ibíd.*p.227.

constituyente, el cual elaboró las bases constitucionales de 15 de diciembre de 1835, con el nombre de *BASES PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN*: El artículo 3 establece que el gobierno será republicano, representativo y popular, más no federal; el 4º crea un poder por encima de los otros dos, a los cuales controlará; el art.8 divide el territorio nacional en Departamentos; el art.9 dicta que los gobernadores serán electos por el ejecutivo, no así las juntas departamentales que serán electas popularmente y aconsejarán al gobernador.

No fue sino hasta el 6 de diciembre de 1836 en que el Congreso termina la nueva Constitución y es entregada al gobierno para su publicación el 30 del mismo mes. Se divide en siete estatutos, de los cuales el segundo, el más debilitado, pues instituye el *Supremo Poder Conservador*, “que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”¹³.

El contenido fundamental de estas leyes es el siguiente:¹⁴

¹³*Ibíd.* p.202.

¹⁴*Ibíd.* p.204-248.

PRIMERA LEY. En el artículo 7 se establece que son ciudadanos de la república, entre otros requisitos, aquellos que tengan una renta anual mínima de cien pesos, “procedente de capital fijo o moviliario, o de industria o de trabajo personal honesto y útil a la sociedad”, esto es importante señalarlo pues sólo los ciudadanos cuentan con derecho a votar y ser votados para los cargos de elección popular (art.8); derechos que se suspenden por no saber leer y escribir desde el año de 1846 en adelante (art.10); y que pierden por ser vago, mal entretenido o por no tener industria o modo honesto de vivir (art.11).

Aquí se imponen las primeras restricciones de acceso del pueblo a los órganos de poder, pues se establecen condiciones de tipo económico y social que los más pobres no pueden cumplir.

SEGUNDA LEY. Se establece la existencia de un *Supremo Poder Conservador*, depositado en cinco individuos de los que se renovará uno cada dos años (art.1), y siendo elegidos por las juntas departamentales y las dos cámaras (art.3). Los requisitos para ser miembro de este poder definitivamente sólo pueden cumplirlo las clases privilegiadas; además de tener 40 años cumplidos el día de la elección, deberán tener un capital que le produzca tres mil pesos de renta anual por lo menos y haber desempeñado el cargo de presidente o

vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del despacho o Magistrado de la Suprema Corte de Justicia (art.11).

En cuanto a sus atribuciones se encuentran: declarar nula una ley, cuando sea contraria a la Constitución y así se lo exija el presidente u otro alto funcionario, declarar nulos los actos del ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución y sea excitado por el legislativo a la Suprema Corte de Justicia; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia en caso de usurpación de facultades y sea excitativa del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente, suspender las sesiones del Congreso hasta por dos meses, cuando así lo exija el bien público y sea excitado por el ejecutivo; restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos poderes o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente; declarar cuál es la voluntad de la nación y cuando está el presidente en el caso de renovar todo el ministerio, dar o negar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores (art.12).

Por otro lado se establece que este poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones (art.17).

TERCERA LEY. Habla del poder legislativo, el cual es depositado en el Congreso General, compuesto de dos cámaras, la de diputados y la de senadores (art.1), pero con características diferentes a las cámaras de la Constitución de 1824.

Como el país se encuentra ahora dividido en Departamentos, en cada uno de ellos se elige a un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción que exceda de 80,000. Si no llega a esta última cantidad de todos modos se elige a un diputado. Por cada diputado propietario habrá un suplente (art.2). Para un período de cuatro años, siendo renovada la cámara por la mitad cada bienio, y elegidos los diputados en forma directa (art.3), las elecciones son calificadas por el senado (art.5).

Para ser diputado se requiere: ser mexicano por nacimiento o natural de América si en 1810 se encontraba en México; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; tener ingresos anuales de mil quinientos pesos y no desempeñar alto puesto en la administración, a menos que renunciaran a él un año o seis meses antes, según la importancia del cargo, otros en forma definitiva (arts. 6 y 7).

Los senadores ya no representan a los Estados, pues éstos ya no existen, y son elegidos en número de 24 por la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros, la Suprema Corte de Justicia, las juntas departamentales y el Supremo Poder Conservador (art.8). Su ejercicio dura seis años y es renovada la cámara por dos tercios cada dos años.

Para ser senador se requiere tener 35 años cumplidos el día de la elección, tener ingresos anuales de dos mil quinientos pesos, más los demás requisitos señalados para ser diputado (art.12).

Las sesiones de las cámaras tendrán dos períodos: el primero empezará el 1º de enero y terminará el 31 de marzo; el segundo iniciará a partir del 1º de julio hasta concluir los asuntos de la cuenta del Ministerio de Hacienda y de los presupuestos de cuenta (art.14).

Para votar una ley deberá estar presente más de la mitad del total de individuos integrantes de la cámara (art.17); para el caso de prorroga se expedirá previamente y publicará decreto de continuación (art.19). Toda ley se iniciará en la cámara de diputados, la de senadores la revisará (art.26).

La cámara de senadores se concretará a aprobar o desaprobar una ley (art.32); si la desaprueba se necesita una votación de más de las dos terceras partes de los presentes en la cámara de diputados para insistir sobre su aprobación; y si nuevamente el senado la desaprueba, ahora por las dos terceras partes de los presentes, el proyecto será rechazado (art.33).

Todo proyecto de ley aprobado pasará a la sanción del Presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador (art.34). El presidente podrá vetar en una primera vez el proyecto y lo devolverá a la cámara de diputados en un plazo de 15 días útiles, con observaciones acordadas en el consejo (art.35); y si las cámaras vuelven a aprobar el proyecto por el voto de las dos terceras partes de los presentes, el presidente puede volver a negarle sanción (art.36); pero si el proyecto es aprobado por tercera vez por ambas cámaras y con el voto de las dos terceras partes de los presentes, se pasará nuevamente al presidente, quien ya no podrá negarle sanción y publicación (art.37).

El veto del Supremo Poder Conservador en caso de variaciones a la constitución, puede ser vencido por la mayoría de las Juntas Departamentales y la votación de las dos terceras partes de los presentes de ambas cámaras (art.38).

Es consagrada en esta ley la inviolabilidad de los legisladores por las opiniones que emitan (art.55). Las facultades del Congreso General entre otras, eran las siguientes: dictar las leyes a que deba ajustarse la administración pública, decretar los gastos para el año siguiente y las contribuciones con que se debe cubrir, examinar y aprobar cada año la cuenta de inversión que le presente el ministerio de Hacienda, autorizar al ejecutivo para contraer deudas y aprobar los tratados que celebre, decretar la guerra, conceder amnistías generales, etc. (art.44).

Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: inspeccionar la Contaduría Mayor y oficinas generales de Hacienda; nombrar jefes y empleados de la Contaduría Mayor, confirmar los nombramientos de Jefes de Oficinas Generales de Hacienda que haga el gobierno (art.52); conocer las acusaciones a funcionarios por la comisión de delitos oficiales o comunes, realizados durante el ejercicio de su cargo, y si lo estima procedente presenta la acusación al

senado, quien destituirá al acusado, o lo enviará a los tribunales comunes (art. 47 y 48).

Son facultades exclusivas de la cámara de senadores: conocer las acusaciones contra diputados (art.47); aprobar los nombramientos que haga el ejecutivo sobre agentes diplomáticos y cónsules, así como coroneles y demás oficiales de alto rango; presentar su consentimiento para dar el pase u ordenar los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontíficos que tengan disposiciones generales o trascendentales a la nación (art.53).

Según esta ley, existirá también una diputación permanente que funcionará en los recesos de las cámaras y se compondrá de cuatro diputados y tres senadores (art.57); se encargará de convocar al congreso para sesiones especiales, para la reanudación de su período, aprobar licencias a los miembros del congreso y velar por el respeto a la Constitución (art.58).

LEY CUARTA. Esta ley trata del *SUPREMO PODER EJECUTIVO*, el cual se deposita en un Supremo Magistrado llamado *Presidente de la República* y que durará ocho años en el cargo (art.1). Participan en el proceso de elección del Presidente de la República en junta de Consejo, los

ministros, el senado, la alta corte de justicia, las Juntas Departamentales y las dos cámaras legislativas (art.2)

El presidente puede ser reelecto (art.5) y los requisitos necesarios para ocupar ese cargo son: tener 40 años cumplidos el día de la elección, un capital físico o moral que le produzca cuatro mil pesos de renta anual, haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles y militares, no haber sido condenado por crímenes o malversación de caudales públicos y ser ciudadano mexicano por nacimiento (art.14).

Son atribuciones del Presidente entre otras: iniciar leyes y decretos de acuerdo con el Consejo; cuidar de la recaudación; nombrar a los gobernadores de los departamentos, empleados diplomáticos y cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y milicia activa; declarar la guerra previo consentimiento del congreso; celebrar concordatos con la silla apostólica; contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso, entre otras (art.17).

El Consejo de Gobierno se compondrá de 13 individuos: dos serán eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases (art.21) y su atribución principal es dar consejo o

dictamen al gobierno en todos los casos y asuntos en que se lo exija (art.25).

Es menester comentar que en lo relativo a los requisitos necesarios para ocupar altos puestos públicos, predominó el criterio económico, sueldo o renta que percibieran los candidatos a ocupar esos cargos: su monto aumentaba en cuanto era mayor la categoría del puesto, diputado, senador, miembro del Supremo Poder Conservador y Presidente de la República. En los dos últimos casos, deberían haber ocupado altos puestos en la administración, con lo cual era casi imposible el acceso popular. Por otro lado, el criterio económico y social se establecían como requisito para ser ciudadano, los cuales eran los que tenían derecho a votar y ser votados (senso de bienes).

La existencia de un poder por encima de los tres tradicionales con facultades para determinar cual es la voluntad de la nación, negarse las reformas constitucionales, suspender las sesiones del congreso y declarar la nulidad de las leyes y actos de los otros poderes, hacía también imposible que un poder legislativo democrático influyera en el régimen político. Esto se complicaba aún más por la existencia del veto del presidente y del Supremo Poder Conservador durante el proceso de creación legislativa.

El federalismo, si bien había nacido sobre bases diferentes a las que existieron en Norteamérica, garantizaba cierta descentralización del poder público favorable a la democracia, lo cual disgustaba a los conservadores, por lo que se desembarazaron de esta institución. El poder público se hizo aún más fuerte y los grupos privilegiados encontraron en él su complacencia.

2.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El Congreso Constituyente fue convocado por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, de acuerdo con el Plan de Ayutla, elaborado en contra de la dictadura de Santa Anna. Trataría de la Constitución, de sus leyes orgánicas y de la revisión de los actos de la administración del dictador mencionado¹⁵.

El Congreso se reunió el 17 de febrero de 1856 y contaba con una mayoría de moderados, aun cuando los puros tenían posiciones muy importantes: Arriaga fue presidente en la sesión preparatoria, Olvera y Zarco fueron secretarios. Arriaga es ratificado como presidente del Congreso y lo

¹⁵Tena Ramírez, *op.cit.* pp.595-606.

sucede Don Melchor Ocampo, también puro en la Comisión de Constitución, favorable a los moderados en un principio, con la inclusión de los puros, Ocampo y José María del Castillo Velasco, quedaron niveladas las fuerzas.

En el seno de la comisión tropezaba con dificultad la discusión de los asuntos en materia religiosa, de organización política del Distrito Federal y de deslinde de la facultad legislativa, no así en cuanto a la proposición de la existencia de una sola Cámara, en lo que había consenso. El 16 de junio se dio lectura al dictamen de la Comisión, el 4 de julio comenzó la discusión y el 8 se declaró que ya estaba suficientemente discutido. Al siguiente día empezó la discusión en lo particular.

El principal problema era determinar si debía restablecerse la Constitución de 1824 o expedir una nueva. Los proyectos de los moderados Marcelino Castañeda y Mariano Arizcorreta proponían lo primero. Fueron desechados los proyectos de los puros Santos Degollado y García Granados que proponía reformar la Constitución de 1824, fueron retirados por sus autores. El 25 de agosto los moderados lograron una votación de 59 contra 40 a favor de que se reestructurara el mencionado código, sin embargo, no contó con los dos tercios de votos requeridos. El puro Arriagán presentó 47 artículos comparándolos con la Constitución mencionada y

con el acta constitutiva, siendo aprobado que se discutieran todos en una sola vez y se votaran separadamente.

El 1º de septiembre los moderados lograron que se revocara el acuerdo anterior, los puros reaccionaron en contra.

El 4 de septiembre se acordó discutir el proyecto de Arizcorreta, sin embargo los moderados vacilaron. Arizcorreta, había dicho que como era notoria la oposición de la comisión al proyecto, se nombrara una comisión especial; sin embargo los progresistas dijeron que tal comisión existía. Al último, el autor del proyecto asintió que éste pasara a la Comisión de Constitución, la cual se encargó de elaborar la Constitución de 1857.

El Congreso aprobó sin modificaciones los artículos 2, 12, 14, 18 y 23 del proyecto, excepto el 15. El artículo 2 prohibía los juicios realizados por tribunales especiales, fueros y emolumentos; el 12 prohibía el lesionar la libertad del hombre por causa de voto religioso; el 14 consignaba la libertad de imprenta; el 18 establecía la libertad de enseñanza, y el 23 "prohibe a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio del objeto de la institución". el artículo 15, que fue rechazado, instituía la

tolerancia de cultos y disponía que la religión católica se protegiera “en cuanto no se perjudicaran los derechos del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional”.

El Papa Pío IX, censuró los artículos del proyecto de Constitución y por ello el arzobispo de México, Don Lázaro de la Garza y Ballesteros, amenazó el 15 de marzo de 1857 a quienes no se recatasen del juramento a la Constitución se les negaría la absolución.

En el seno de la Comisión de Constitución, también se trató el problema de la mala situación de los trabajadores, pues Ponciano Arriaga habló “de que el proyecto se enfrentara con los abusos de los propietarios”¹⁶. La comisión aceptó lo traducido en el artículo 17, el cual estableció que la libertad de trabajo no puede ser coartada “por los particulares a título de propietarios”. Estas ideas fueron apoyadas por Ignacio Ramírez y criticados por Ignacio L. Vallarta, Arizcorreta y Moreno, éste último quien proponía suprimir la expresión “a título de propietarios”, al aceptar Arriaga que se modificara por “los particulares por sí a título de propietarios”, insistió en que “se introducirá un verdadero y espantoso comunismo que zarpará a la sociedad en sus cimientos”¹⁷.

¹⁶*Ibíd.* p.603.

¹⁷Moreno, citado por Tena Ramírez, *op.cit.* p.604.

En la sesión del 18 de noviembre se aprobó este artículo, en el cual se estableció que la mencionada libertad no se podría impedir “sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de terceros”.

El 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución y promulgada el 11 del mismo mes. Con motivo de ésta, Comonfort fue nombrado Presidente de la República, y Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y por lo tanto, Vicepresidente de la República.

Cuando Comonfort pasa de presidente substituto constitucional, tenía la convicción de que no se podría gobernar con la nueva carta, porque al crear el gobierno congresional, había dejado desarmado al ejecutivo, y porque las reformas en materia religiosa eran impopulares, según él. Por este motivo, el Plan de Tacubaya se propuso dar a conocer la Constitución. Juárez la reivindica cuando marcha al interior y asume la presidencia de la república.

El contenido fundamental de esta Constitución es el siguiente¹⁸: los primeros 29 artículos se dedican a las garantías individuales; el artículo 1º habla de que “los derechos del hombre son la base y objeto de las

¹⁸*Ibíd.* pp.607-629.

instituciones sociales [...]”; el artículo 3º de la libertad de enseñanza; el artículo 4º, de la libertad del trabajo; el artículo 5º prohíbe la pérdida de la libertad por causas del trabajo, de educación o de voto religioso; el artículo 6º consagra la libertad de manifestación de las ideas; el artículo 7º, de escribir y publicar escritos; el artículo 8º establece el derecho de petición; el 9º de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

El artículo 27 prohíbe a cualquier corporación civil o eclesiástica “adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”; el 28 prohíbe los monopolios, estancos; el 29 concede al ejecutivo la facultad para suspender las garantías individuales “en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en gran peligro o conflicto” .

Reivindica el principio de la soberanía popular al decir que “radica esencial y originariamente en el pueblo” y que éste “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterarlo o modificar la forma de su gobierno” (art.39). Esta soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión (art.41).

El nuevo gobierno es una “república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación [...]” (art.40).

Los Poderes de la Unión son Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que puedan reunirse dos o más en una persona o corporación; y sin que pueda depositarse el legislativo en un solo individuo (art.50).

El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso de la Unión, que se compone de una Cámara integrada por Diputados. Estos son elegidos en proporción de uno por cada 40,000 habitantes o fracción que exceda de 20,000. Los territorios pueden elegir a un diputado aún cuando no lleguen a dicha cantidad (arts.52 y 53). Por cada diputado propietario habrá un suplente (art.54) y será elegido por elecciones indirectas en primer grado y en escrutinio secreto (art.55).

Los diputados no pueden desempeñar cualquier otro cargo en el gobierno, a menos que exista licencia concebida por el propio Congreso (art.58). Se establece al igual que en otras instituciones, la inviolabilidad de los legisladores por la expresión de sus opiniones (art.59).

Son requisitos para ser diputado: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener 25 años cumplidos al día de la apertura de sesiones, ser vecino del estado o territorio que hace la elección y no pertenecer al Estado eclesiástico (art.56).

El Congreso calificará la elección de sus miembros (art.60) y tendrá dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, del 16 de septiembre al 16 de diciembre; el segundo, del 1º de abril al último de mayo, improrrogable (art.62). Se requiere un quórum de más de la mitad de sus miembros para iniciar sus sesiones (art.61). El Presidente de la República debe asistir a la apertura de éstas y rendir ahí mismo , un informe del estado que guarda la administración pública (art.63).

El camino de aprobación de una ley es el siguiente: la iniciativa de ley, una vez dictaminada se discute en el Congreso y es remitida al ejecutivo el expediente para que emita su opinión en un término de 7 días, “o exprese que no se usa esa facultad”. Si el Presidente contradice el proyecto, es superada su opinión con la votación de la mayoría absoluta de los presentes. Si no lo contradice, el proyecto simplemente regresa al Congreso para su votación (art.70).

Las facultades del Congreso contenidas en el artículo 72 son las siguientes: aprobar el presupuesto de egresos presentado anualmente por el ejecutivo y señalar las formas de cubrirlo; dar las bases para la celebración de empréstitos por el ejecutivo, ratificar los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules y empleados superiores de hacienda que haga el presidente; así como los de coroneles y oficiales superiores del ejército y armada nacional; aprobar los convenios y tratados internacionales, etc.

Se establece una diputación permanente formada por un diputado de cada estado y territorio (art.73), y con las facultades siguientes: convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; aprobar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; y prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, etc. (art.74).

Son responsables de delitos comunes y oficiales los diputados, miembros de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del despacho. Los gobernadores de los estados son por infracción de la Constitución y leyes federales; lo mismo el Presidente de la República, pero mientras ejerce su cargo “sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común” (art.103).

Si el delito es común, el Congreso declarará si ha lugar a proceder contra el acusado o no. En caso afirmativo, el sujeto quedará separado de su encargo y sometido a la jurisdicción de los delitos de los tribunales comunes (art.104). De los delitos oficiales conocen el Congreso como jurado de acusación, que declarará si es culpable o no; y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, impondrá la pena (art.105). La responsabilidad por delitos oficiales sólo podrá exigirse durante el tiempo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después (art.107).

En cuanto al poder ejecutivo, su ejercicio se deposita en un individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art.75); se elegirá en forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto (art.76); entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará cuatro años en él (art.78). Son requisitos para ser presidente: "ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, de 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección" (art.77). En las faltas temporales y absolutas del presidente, entrará a ejercer el encargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia (art.79).

Son facultades y obligaciones del presidente: promulgar y ejecutar la leyes que expida el Congreso; nombrar y remover

libremente a los secretarios del despacho y remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso; nombrar con aprobación del Congreso a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional, disponer de las fuerzas armadas permanente de mar y tierra; disponer de la guardia nacional; declarar la guerra, previa ley del Congreso; convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, de acuerdo con la diputación permanente (art.85).

Esta Constitución para ser reformada necesita de la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes en el Congreso y de la mayoría de las legislaturas en los estados (art.172).

Esta Constitución, elaborada por una mayoría de liberales, moderados y puros, podría considerarla como la más avanzada del siglo pasado, junto con la de 1814, pues a la par que consagraba una serie derechos del individuo frente al Estado y las corporaciones civiles y religiosas, ataca a los privilegios que el clero solía tener en materia de enseñanza, judicial y de adquisición y administración de bienes raíces, entre otros, con lo que, de hecho, se libera el camino para el desarrollo progresivo del capitalismo. Estamos hablando pues, de la secularización del Estado. También, se

contempla la libertad de empleo, cuya problemática podía haber sido mejor contemplada, si no hubiere habido mayoría moderada en el Congreso Constituyente. La existencia de una sola cámara facilitaba el proceso de aprobación de las leyes y el control efectivo del poder ejecutivo, preferible a que se hubiere dejado desarmado al legislativo frente al ejecutivo, propio de las dictaduras latinoamericanas.

Además tampoco se contempla con esta Constitución el requisito económico que establecieron en otras cartas para ser ciudadano, diputado o presidente de la república, lo que aunado a la supresión de la cámara de senadores, tradicionalmente como lo hemos visto, cámara de privilegios, facilitaba el acceso al poder de los representantes más genuinos del pueblo.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El 14 de agosto de 1867, el Presidente Juárez expidió una convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, acompañada de una circular del ministro D. Sebastián Lerdo de Tejada. En ellas proponen modificar la relación que existía entre los poderes legislativo y ejecutivo, favorable al primero; sin embargo, la reforma no se llevó a

cabo porque algunos Estados no aceptaron prescindir del procedimiento instituido por el artículo 127 de la Constitución de 1857.¹⁹

Durante el gobierno del Presidente Lerdo de Tejada (1872-1876) se llevaron a cabo dos importantes reformas a la Constitución: la Ley de adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, por medio de la cual confirmó la constitucionalidad de las Leyes de 1874 que realizó constitucionalmente el proyecto de la circular de 14 de agosto de 1867.

Las reformas durante el gobierno de Porfirio Díaz (1876, 1877 a 1880, y 1884 a 1911) y del General Manuel González (1880-1884) en parte estuvieron referidas a la reelección y a la sucesión presidencial.

Durante el gobierno de Madero se llevó a cabo la reforma de los artículos 78 y 109 que implantó la no reelección del Presidente y Vicepresidente de la República y de los gobernadores de los Estados.

¹⁹Tena Ramírez, *op.cit.* pp.681-682.

Con relación a las reformas realizadas por Lerdo me referiré solamente a aquellas que afectaron al Poder Legislativo²⁰:

a) REFORMA DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1874. Se vuelve al bicamarismo al integrarse el Congreso General con dos Cámaras; la de diputados y la de senadores (art.51). Los senadores serán elegidos dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal, en forma indirecta en primer grado. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos (art.58-A). La Cámara de senadores debe renovarse por mitad cada dos años (art. 58-B).

Los requisitos para ser senador son los mismos que la Constitución de 1857 establecía para ser diputado, más el requerimiento de que tengan 30 años cumplidos el día de la elección (art.58-C).

Se mantienen los dos períodos de sesiones, con las mismas fechas de la Constitución de 1857, sólo que el segundo período será prorrogable por 15 días hábiles (art.62).

Las iniciativas de ley las pueden hacer los diputados, los

²⁰La síntesis de las reformas tiene por base la transcripción hecha por Tena Ramírez, *op.cit.* pp.697-717.

senadores, el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados (art.65). Cualquiera de las dos Cámaras puede ser de origen o revisora, excepto en los casos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas que deberán ser discutidas primero en la cámara de diputados (art.70).

Las iniciativas deben ser aprobadas por mayoría absoluta de votos en ambas cámaras. Son enviadas al Ejecutivo, quien dispone de 10 días para hacer observaciones. Si no tiene observaciones que hacer, las publica; si las tiene, pueden ser superadas por la votación de la mayoría absoluta de ambas cámaras (art.71).

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: erigirse en colegio electoral de la elección de Presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y senadores del Distrito Federal; conocer de las renunciaciones y licencias de Presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia; vigilar el buen desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y nombrar a sus jefes y empleados, erigirse en Gran Jurado de Acusación contra los altos funcionarios de la federación; examinar la cuenta que le presente el Ejecutivo; aprobar el presupuesto de egresos anual; e indicar las contribuciones que deben decretarse (art.72-A).

Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores: aprobar los tratados y convenciones que celebre el presidente y ratificar los nombramientos que haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, etc.; autorizar al Ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales; declarar cuando han desaparecido los poderes constitucionales de un Estado; resolver los problemas políticos entre los poderes de un Estado, etc. (art.72-B).

Son facultades del Congreso General, además de las especificadas en la Constitución de 1857, formar nuevos Estados dentro de los límites ya existentes, siendo necesario entre otras condiciones: que la fracción o fracciones que pretendan erigirse en Estado cuenten con una población de 120 mil habitantes, por lo menos; que sean oídas las legislaturas de los Estados; que sea oído el Ejecutivo; que hayan votado en ese sentido las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en ambas cámaras; y que la resolución del congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados (art.72).

Funcionará una Comisión Permanente compuesta de 15 diputados y 14 senadores nombrados por sus respectivas cámaras un día antes de la clausura del período ordinario de sesiones (art.73). Sus facultades son esencialmente las mismas que las de la diputación permanente establecida en

la Constitución de 1857 (art.74).

A la Cámara de Diputados le corresponde acusar en lo referente a la comisión de delitos oficiales y, a la de senadores dictar la sentencia (art.105). Para los delitos del orden común, la cámara de diputados conserva las atribuciones que tenía antes de la reforma (art.104).

b) REFORMA DE 5 DE MAYO DE 1878. El Presidente no puede ser reelecto para el período inmediato, sino hasta que pasen cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones (art.78). Los Estados determinarán en sus respectivas constituciones los términos en que prohibirán la elección de sus gobernadores (art.109).

c) REFORMA DE 3 DE OCTUBRE DE 1882. En caso de faltas temporales o absolutas del Presidente de la República, corresponde suplirlas al Presidente o Vicepresidente del senado o de la Comisión Permanente en su caso. Antes de esta reforma, esta función la desempeñaba el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

d) REFORMA DE 21 DE OCTUBRE DE 1887. El Presidente de la República puede ser reelecto para el período constitucional inmediato; pero para otra reelección

más, deberá haber transcurrido un período de cuatro años (art.78). Los gobernadores pueden ser reelectos conforme a lo establecido por el artículo 78 (art.109).

e) REFORMA DE 20 DE DICIEMBRE DE 1890. “El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo cuatro años” (art.78).

f) REFORMAS Y ADICIONES DE 24 DE ABRIL DE 1896. Al Congreso, funcionando en una sola asamblea, le corresponde designar al Presidente de la República interino, sustituto o provisional (art.72). En las faltas absolutas del Presidente, excepto en los casos de renuncia; y en las temporales, excepto cuando preceda licencia, “se encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación” (art.79).

g) REFORMAS DE 31 DE OCTUBRE Y 18 DE DICIEMBRE DE 1901. Se suprime el sistema electoral de las autoridades políticas, municipales y judiciales del Distrito Federal (art.72, fracción VI; y art.53).

h) REFORMA DE 6 DE MAYO DE 1904. Nuevamente se crea el cargo de Vicepresidente de la República, elegido al

mismo tiempo que el Presidente (art.79), y será el encargado de suplirlo en las faltas temporales y absolutas (art.80). En caso de ambos, lo sustituirá el Secretario de Relaciones Exteriores o quien le siga por disposición de ley. Cuando falten en forma absoluta el Presidente o Vicepresidente, el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, convocará a elecciones extraordinarias desde luego, excepto cuando la falta ocurriere en el último año del período constitucional (art.81).

i) REFORMA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1911. El Presidente de la República, Vicepresidente y Gobernadores de los Estados nunca podrán ser reelectos. El Presidente nunca podrá ser electo vicepresidente; ni éste, Presidente para el período inmediato. “Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario del despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones” (art.109).

Es importante mencionar aquí que la vuelta al bicammarismo por la reforma de 13 de noviembre de 1874, busca consolidar al Estado, haciendo más fuerte al Ejecutivo, después de las experiencias de las intervenciones norteamericana y francesa, y de las largas disputas internas, pero ello repercutió desfavorablemente a la democracia mexicana. Decía Lerdo de Tejada en su circular de 1867 que

antes de la Reforma “habría sido una esperanza el establecimiento permanente de una convención. Después de hecha, pudiera ser más bien un peligro. Consumada ya la Reforma, es el mayor interés administrar bien, para consolidar sus efectos, y aprovechar en la paz los beneficios”... “Aconseja la razón y enseña la experiencia de los países más adelantados, que la paz y el bienestar de la Sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos.”²¹

La Cámara de senadores ya no se integra, después de esta reforma, con individuos que tuvieran una determinada situación social o económica; todo ello para contestar a las críticas de que representaba un elemento aristocrático. Dice al respecto Lerdo de Tejada: “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 práctica en los negocios”²²

Cuando Porfirio Díaz se levantó contra Lerdo con el Plan de Tuxtepec, luchaba contra su gobierno fuerte, que significaba despotismo, y ello lo expresó en la reforma de 5 de mayo de 1878 que prohibía la reelección de Presidente de la

²¹*Ibíd.* p.690.

²²Citado por Tena Ramírez, *op.cit.* p.691.

República para el período inmediato. Sin embargo volvió a establecer la reelección en la reforma de 21 de octubre de 1887. Además se suprime el derecho de los habitantes del Distrito Federal de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, con las reformas de 1901.

No fue sino durante el breve gobierno de Francisco I. Madero cuando se prohíbe definitivamente la reelección; y quizás hubiera hecho otras reformas democratizadoras importantes si no hubiera sido frustrado por el dictador Victoriano Huerta.

Partiendo de las diferentes Constituciones estudiadas, considero que es muy importante mencionar que la Constitución es el documento que contiene el conjunto de normas de mayor jerarquía de nuestro país, y en todos los demás, es la ley suprema con base en la cual, se realizan proyectos nacionales y se da a la población reglas para que se pueda convivir política, económica y socialmente.

La historia nos habla de la constitución desde épocas muy remotas a través de diferentes estudiosos y pensadores, entre los más destacados se encuentran²³: Aristóteles, quien menciona que la constitución “es la organización de todas las

²³Revista *Quórum*, no.50, febrero de 1997, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

magistraturas”.

Fernando Lasalle: “La suma de los factores reales de poder en una nación”.

Carlos Schmitt: “Las decisiones políticas del titular del poder constituyente, como decisiones que afectan al propio ser social”.

Herman Heller la asimila a “un ser al que le dan forma las normas”.

André Hauriou: le da el carácter de “encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”.

Pero también por otros medios nos enteramos de que la constitución, en realidad es la ley de leyes, es el pacto de los mexicanos que nos determina qué somos y qué queremos ser como nación. Por lo tanto, la constitución contiene las normas que deben obedecer los gobernantes y las que aseguran derechos y libertades a los gobernados.

La constitución tiene mucha importancia porque todo Estado requiere de ella, pues en ella se establecen los principios

básicos de dicha nación. Sin constitución es prácticamente imposible un Estado.

Quiero terminar diciendo que nuestra Constitución es, por todo lo mencionado anteriormente, el Proyecto Nacional en el que tienen que ver las coincidencias y acuerdos elementales de los mexicanos. En ésta encontramos decisiones políticas fundamentales que recaen en la soberanía nacional, misma que reside en el pueblo, las que organizan como una república representativa, democrática y federal a nuestro pueblo y reconocen todas las libertades de los individuos y los derechos de los ciudadanos, así como las que ordenan que el gobierno y los poderes se instituyen en beneficio del pueblo y para servir a la nación.

La importancia de que sea un documento escrito, para mi gusto reside en que muchas veces se va a poder violar, y muchas veces se va a exigir su respeto poco a poco, con el paso del tiempo, la experiencia jurídica de nuestro país, nos muestran nuevas formas para determinar las normas y para hacerlas respetar.

Por otra parte, podemos decir que, tenemos una Constitución en la cual se ha ido perfeccionando nuestra democracia y hemos hecho perdurable nuestro proyecto

nacional; en cualquier problema el instrumento más eficaz es la Constitución para superarlo y además en las diferentes etapas de nuestra historia; por lo que podemos mencionar que es historia y futuro previsible la Constitución. En ella, el pueblo deposita su confianza, lo cual permite vivir en un auténtico Estado de derecho.

Para poder llegar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, nuestro país tuvo que pasar por distintos esfuerzos:

Primeramente, durante la lucha de independencia, se expidió una carta en la ciudad de Apatzingán en 1814 (primera Constitución del México Independiente), el ordenamiento jurídico que se trata fue bastante irregular por la intensidad de un pueblo en guerra, y después, por su independencia embrionaria, con las dificultades y contraposiciones en el proceso de elegir su forma de gobierno. La primera Constitución del país con carácter federal, se crea en el Congreso Constituyente de 1824.

En 1835 el Poder Legislativo desconoció al entonces Presidente de la República y se declaró investido de facultades de poder constituyente, en el que predominaba la tendencia conservadora y que expidió las llamadas *Siete*

Leyes Constitucionales de 1836 por su carácter meramente centralista.

Posteriormente con la Constitución Mexicana de 1857, se dio un paso adelante al instaurar el régimen liberal y asegurar la forma federal de organización política. Lo que más destaco de este texto, es la separación del Estado con la Iglesia y la separación de los fueros eclesiásticos y militares, período identificado como de reforma y cambio y, de triunfo de liberales sobre conservadores.

La Constitución Política que nos rige hoy en día (1917), es el producto de las diferentes manifestaciones populares que tuvieron como objeto principal, fijar las bases que servirían de guía en la vida nacional. Resalta los ideales del movimiento revolucionario iniciado por Francisco I. Madero y culminado con el triunfo del ejército constitucionalista al mando de Carranza. Misma que se inspira en el espíritu liberal del siglo XIX, y se imprime en ella un singular sentido comunitario, al introducir por vez primera en todo el mundo, garantías sociales con un profundo sentido de reivindicación popular a través de los artículos 3º, 27 y 123. En el tercero se establece el derecho a la educación, en el 27 se regula la tenencia de la tierra y en el 123 se fijan normas elementales para la protección de los trabajadores.

III

ESTRUCTURA ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

3.1 LOS INICIOS DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO

El estudio de la evolución del Poder Legislativo mexicano tiene su parte más importante poco antes de la promulgación de la Constitución que actualmente nos rige, precisamente por su vigencia hoy en día. Para tal cometido es necesario tomar en cuenta al Poder Ejecutivo, pues en nuestro país estos dos poderes tendrán que enfrentarse con algunos conflictos antes de establecer la Constitución de 1917 y después para engrandecer la figura presidencial que dará paso a una nueva forma en nuestro sistema de partidos, ya que es en ésta época cuando también nace el partido hegemónico¹, primeramente llamado PNR, luego PRM y en nuestros días PRI.

¹Para Giovanni Sartori, un sistema de partido hegemónico (clasificado dentro de los sistemas de partidos no competitivos) “no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder [...] decididamente no es un sistema multipartidista, sino, en el mejor de los casos, un sistema en dos niveles en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados”.

Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1987, pp.276-277.

Como el Poder Legislativo es actualmente el instrumento democratizador en México, es necesario tomar en cuenta dos momentos en su historia al rededor de 1917, pues las condiciones en las que se encontraba antes de esta fecha encausaron elementos transformadores de nuestro régimen político; sobre todo si recordamos que los principales actores políticos tenían como meta principal fortalecer el Poder Ejecutivo necesario para lograr sus fines. Estos actores políticos son: Carranza, De la Huerta, Obregón, Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez, y la temporalidad oscila en los momentos que ocuparon la presidencia de la República (1917 a 1934).

Es claro y lógico que los primeros gobiernos posrevolucionarios necesitaran de un aumento en las facultades de sus mandatos, pues como se encontraban entre caudillos, el poder era muy difícil de obtener y no menos difícil preservarlo. Por lo que era necesario en aquél entonces establecer al Poder Ejecutivo más allá del presidencialismo, que la concentración del poder fuera tal que se pudiera desenvolver libremente al grado de legislar a la par que el Poder Legislativo y en momentos superarlo.

Por tal motivo al Poder Ejecutivo se le dieron formalmente poderes legislativos sustentados en la iniciativa, el decreto y el veto; instrumentos que han servido a los presidentes para

legislar y cambiar el rumbo de algunos artículos de nuestra Constitución con muy pocas dificultades y de manera rápida, además de poder accionar más allá de estas facultades como para lograr la remoción de gobernadores y, no obstante, decidir quién será el próximo presidente. Estas facultades que algunos pensadores como Luis Javier Garrido y Jorge Carpizo llaman “metaconstitucionales”.²

El resultado de lo anterior no puede ser otra cosa, que el centralismo del poder, lo cual traerá consigo al autoritarismo y el fortalecimiento del presidencialismo en este caso.

Es importante mencionar que antes de 1917 el presidencialismo no contaba con facultades que le permitieran desenvolverse libremente en la aplicación del poder, legislativamente era débil. Para Jeffrey A. Weldon “el patrón seguido por el presidencialismo no fue gradual, ni tampoco incremental, sino basado en saltos sucesivos en forma de escalón”³ y como ilustración vale la pena retomar a

²Luis Javier Garrido, *La crisis del presidencialismo*, La Jolla, 1989, pp.417-439.

Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, pp.190-199.

³Jeffrey A. Weldon, *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, Tomo 3, Serie 1, Instituto de Investigaciones Legislativas y LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 1997, p.122.

cada uno de los presidentes posrevolucionarios durante esta etapa de estudio. Para ello podremos observar algunos cuadros; el primero de ellos nos muestra que la mayoría de las iniciativas presentadas por los diferentes presidentes son aprobadas (62.7%), lo cual se relaciona con la figura y el poder de cada presidente, así como de las circunstancias en que se encontraban y la fortaleza adquirida a través del partido en el poder.

APROBACIÓN DE INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO*

Presidente	Período	Iniciativas Totales	Iniciativas aprobadas	Porcentaje	Iniciativas rechazadas	Porcentaje	Si resolver	Porcentaje
Carranza	1917-20	156	55	35.3	9	5.8	9.2	59
De la Huerta	1920	22	3	13.6	1	4.5	18	81.8
Obregón	1920-24	194	73	37.6	16	8.2	105	54.1
Calles	1924-28	191	135	70.7	5	2.6	51	26.7
Portes Gil	1928-30	98	84	85.7	6	3.8	8	5
Ortiz	1930-32	159	119	74.8	16	10.1	24	15.1
Rodríguez	1932-34	160	145	90.6	5	3.1	10	6.3
Totales		980	614	62.7	58	5.9	308	31.4

*Fuente: Weldon, *op. cit.* p.122-123.

Al inicio de este período encontramos también que el presidente contaba con poderes extraordinarios en materia de Hacienda realizadas por medio del decreto. El primer acontecimiento de esta naturaleza la encontramos en la XXVII legislatura, a través de facultades concedidas a Carranza, ilimitadas en cuanto a tiempo se refiere.

No debemos pasar por alto que el período que nos ocupa estuvo impregnado de conflictos armados; encontramos uno social y cinco militares, además existió una depresión económica que casi duró todo el período. Acontecimientos que permitieron la acción de las facultades extraordinarias del presidente, aspecto que influye para que los diputados cooperaran con el Ejecutivo, pues de no ser así los beneficios que en algún momento pudieran obtener serían truncados por el Presidente. Posteriormente flexibilizaron facultades extraordinarias para legislar, sobre todo a Calles, en asuntos diferentes a los de Hacienda.

Antes de 1929 cuando se crea el PNR, no existía una diferencia marcada en el éxito de las iniciativas emanadas del Congreso en comparación con las del Presidente. Encontramos algunas diferencias al analizar las iniciativas rechazadas, pues las de los presidentes fueron menos, pero antes de la creación del PNR la tendencia a resolver las iniciativas favoreció al Congreso, no importando si eran a

favor o en contra, cuando por otro lado, las iniciativas del presidente pasaban a segundo término. Claro es que hasta 1932, fecha en que el PNR logra la disciplina y por lo tanto el control, el Presidente detenta el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo controla al Poder Legislativo.

La actitud del Poder Legislativo ante el veto es muy ilustrativa, pues cuando éste poder rechaza un veto emanado del Poder Ejecutivo, podemos decir que existe un Poder Legislativo independiente; cuando pasa lo anteriormente mencionado, el equilibrio del poder se materializa.

Carranza se dio el lujo de vetar iniciativas exclusivas de la Cámara de Diputados, éstas que tenían que ver con el presupuesto o convocatorias a elecciones especiales. Estos vetos fueron en definitiva anticonstitucionales, pero nunca las cuestionó el Poder Legislativo, lo cual provocó su práctica común a partir de entonces. Sin embargo, se dieron pequeñas muestras de rechazo a los vetos, pero la mayoría de éstos era para leyes privadas (sobre pensiones casi todas), aunque algunas sí fueron públicas, no fueron significativas. Estos rechazos a los vetos presidenciales prácticamente desaparecen con la formación del PNR.

Se puede decir que el Presidente como legislador antes de 1932 no es muy brillante y menos antes de 1929, por lo que Jeffrey Weldon menciona cuatro elementos necesarios para que el presidente pueda superar esta deficiencia⁴: el primer elemento es que debe existir una Constitución presidencialista; el segundo es que debe haber un gobierno unificado (que el mismo partido controle el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo); otro elemento es que el líder del PNR también tendría que ser el Presidente de la República y por último, la disciplina del partido.

Para reforzar la idea anterior, presentamos una tabla, en la cual podemos observar a grandes rasgos el aumento en 44.3 puntos porcentuales en las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo de 1917 y 1934; tales diferencias podían ser expresadas en detrimento del Poder Legislativo:

⁴Jeffrey A. Weldon, “Las vías políticas del presidencialismo en México”, en *Presidencialismo y democracia en México*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart Editores, Cambridge University Press, Cambridge, pp.140-142.

INICIADORES DE LEYES*

Legislatura	Período	Iniciativas Cámara de			Legislatura			Cámara de		
		totales	Diputados	Porcentaje Ejecutivo	Porcentaje locales	Porcentaje Senadores	Senadores	Porcentaje		
XXVII	1917-1	252	157	62.3	85	33.7	5	2	5	2
XXVIII	1918-2	323	234	72.4	72	22.3	7	2.2	10	3.1
XXIX	1920-2	357	266	74.5	76	21.3	5	1.4	10	2.8
XXX	1922-2	244	102	41.8	124	50.8	10	4.1	8	3.3
XXXI	1924-2	221	123	55.7	66	29.9	8	3.6	24	10.9
XXXII	1926-2	223	91	40.8	125	56.1	1	0.4	6	2.7
XXXIII	1928-3	204	81	39.7	117	57.4	3	1.5	3	1.5
XXXIV	1930-3	217	40	18.4	156	71.9	11	5.1	10	4.6
XXXV	1932-3	181	24	13.3	140	77.3	8	4.4	9	5
Totales		2222	1118	50.3	961	43.2	58	2.6	85	3.8

De acuerdo con este autor, la mera Constitución presidencialista no es suficiente para garantizar que la presidencia de la República sea fuerte, muestra de ello es que en los gobiernos de Carranza, De la Huerta y Obregón existió muy poco empuje en el congreso, muy pocas iniciativas se aprobaron sin enmienda por el Poder Legislativo, Las aprobadas por obvia resolución casi no existieron. Con el paso del tiempo se compusieron las cosas para el presidencialismo a medida que se fueron utilizando los otros elementos, empezando con Calles, posteriormente se mejora con Portes Gil como primer presidente del PNR, Ortiz Rubio también aunque con menos éxito, pero cuando

*Fuente: Weldon, *El Poder Legislativo...*, p.121

se ven claras las cosas es con Rodríguez, pues es con Avelardo cuando las cosas serán mejores para los presidentes mexicanos.

Se dice que los tiempos fueron mejores para el presidencialismo mexicano porque antes de 1929, lo más común en nuestro sistema político era la inestabilidad, debido a una amplia presencia de partidos volátiles, aparecían y desaparecían en muy poco tiempo. Por ello los aliados de Calles, y él mismo, centralizaron al partido con dos elementos claves: primero desaparecen los partidos locales afiliados al PNR y, se termina con la reelección en el Congreso, desapareciendo con esto los vínculos que se creaban con la permanencia en el Congreso.

1917, 1929 y 1934 son fechas que marcan una etapa, la otra la podemos enmarcar de 1934 a 1997, 63 años de duración para un sistema de partido hegemónico, pues hasta la LVII legislatura, el PRI, que es igual a PNR y PRM, se había mantenido con mayoría absoluta en el H. Congreso de la Unión, hay la mantiene en el Senado, pero no así en la Cámara de Diputados, pues en ésta sólo hay mayoría relativa. Habrá a quien el parezca descabellado el salto de 1934 a 1997, pero realmente fuera de este lapso no existe antecedente que marque el dominio de un solo partido en el Poder Legislativo mexicano. Dicho poder, hasta 1997, sólo

era mero formalismo, que como veremos en el siguiente apartado, entablará esfuerzos en el ámbito electoral para llegar a donde hoy se encuentra. Siempre tomando en cuenta a los movimientos sociales para los diferentes cambios que se presentan.

3.2 EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LAS REFORMAS ELECTORALES MÁS IMPORTANTES

En el presente apartado partimos de que en nuestro país existe un partido hegemónico, lógicamente autoritario, en un gran lapso de tiempo. En la actualidad empieza a mostrar su desgaste, pero durante mucho tiempo su vigencia impidió la conformación de un auténtico y competitivo sistema de partidos.

Las salidas políticas y más aún las económicas, siempre han sido algo desconocido para la mayor parte de la sociedad, esto no por mera casualidad, más que nada se han instrumentado mecanismos para mantener ocupados a los actores políticos que en algún momento pudieran entrometerse en los asuntos mencionados al principio de éste párrafo. Eficiente y duradero ha resultado el instrumento o la medida para tal cometido, éste al que se le ha llamado representación proporcional desde 1977, ha mantenido

ocupada en gran parte a nuestra política, porque al acaparar la atención, ha logrado que la democracia representativa participe justificando esta medida y al sistema por consiguiente.

La representación proporcional en México no ha contribuido en mucho a superar un sistema de partido hegemónico, marcadamente autoritario, que aún con muestras de un enorme desgaste, continúa vigente y sigue impidiendo la conformación de un auténtico y, por definición competitivo, sistema de partidos.

Si entre 1946 y 1976 el PRI enfrentó a una oposición, ésta fue más formal que real, pues a los partidos a los que se les permitió existencia (PAN, PPS y PARM) estaban atrapados dentro de los estrechos márgenes institucionales de un autoritario sistema de partido hegemónico, cuyo reducto principal era y sigue siendo el sistema electoral de mayoría, lo cual se matizó con los diputados de partido. Desde entonces, el interés del PRI de alentar la integración de ciertos partidos en la Cámara de Diputados, ha sido fundamentalmente para canalizar a través de ellos las tensiones y los movimientos sociales emergentes que han escapado a los mecanismos tradicionales de control corporativo, buscando encasillar la participación social en el ámbito meramente electoral y partidista. Empero, en este

objetivo no ha tenido éxito, como lo demuestran el movimiento estudiantil de 1968, la guerrilla urbana y rural de los setenta, la autoorganización de la sociedad civil en 1985, la proliferación de los organismos no gubernamentales y por extensión no partidistas) y el estallido de movimientos armados como el EZLN en 1994 y el EPR en 1995.

Para lo que sí ha servido la representación proporcional es para cooptar a las distintas fuerzas políticas de oposición, quienes han terminado por aceptar, en distintos grados y de diferentes formas, la hegemonía del PRI.

Entre 1977 y hasta antes de 1988, tampoco este partido tuvo algún contendiente político real. Hasta entonces, la representación proporcional le permitió incorporar a ciertos sectores de la izquierda y la derecha a la arena electoral, pero siempre en condiciones desventajosas y para presentar una fachada de pluralidad. Después de las elecciones de 1988, emergieron fuerzas políticas, como el PAN y el PRD, que opacaron a los llamados partidos satélites o paraestatales (PPS, PST-PFCRN y PARM) y que no pueden ser reducidos al papel de éstos, pero tienen todavía que enfrentarse a un sistema no competitivo de partido hegemónico, el cual, después de ese descalabro parcial, tuvo fuerzas para recuperar muchos espacios que perdió en esos comicios.

Todas las reformas constitucionales que tienen que ver con la integración de la Cámara de Diputados han salvado de una u otra forma el dominio priísta en ese cuerpo colegiado. La misma oposición ha aceptado las reglas del juego del llamado sistema electoral mixto con dominante mayoritario, pues gracias a la representación proporcional ha obtenido considerables, y casi permanentes, posiciones para sus cuadros de élites dirigentes. Ni siquiera es una preocupación central para ella disputarle al PRI su dominio en las elecciones uninominales; se conforman con los beneficios que le ha reportado el “sistema”. Hasta acepta un 8% de sobrerrepresentación y dificulta el acceso a la Cámara de Diputados de otras fuerzas políticas, con tal de tener más curules por repartirse entre sí. No sólo no sirve de contrapeso real al partido mayoritario, sino que se puede decir que en muchas ocasiones ha sido su soporte.

Para abordar el tema de la representación proporcional en México, es necesario referirnos antes a los sistemas de partidos y los sistemas electorales, para posteriormente conjugarlo con las reformas electorales, las cuales tienen causas y efectos significativos en nuestro régimen político actual.

En sistemas de elecciones no competitivas, el poder impone por la vía jurídica y fáctica límites al surgimiento de opciones

políticas reales, o bien, alienta la creación de partidos políticos destinados a presentar una fachada de pluralismo democrático pero que en realidad no le disputan el poder. Es más, el hecho de que incluso exista un control corporativo y clientelista del sufragio en situaciones autoritarias, hace que la competencia sea bastante desigual. En estas circunstancias, domina un partido que cuenta con enormes recursos en comparación con los otros. Aún los partidos que pueden sobresalir en el ámbito electoral, tienen que enfrentar considerables restricciones.

En México, es cierto que ha disminuido el control que sobre el proceso electoral tiene el gobierno, pero eso no supone un aumento en el grado de competitividad política, entendida como la posibilidad real de acceder al poder, continúa restringida. El partido oficial sigue contando con recursos muy superiores a los demás partidos. Mantiene su posición de privilegio, ya que cuenta con el respaldo gubernamental y con leyes electorales que de una u otra manera le benefician.

En estas circunstancias, puede ceder y hasta perder espacios políticos, pero en última instancia hace valer casi siempre sus decisiones.

No se descarta sin embargo, que la oposición pueda aprovechar las posiciones políticas e interesar más al electorado, coadyuvando así al tránsito hacia un sistema de partidos real.

Para Sartori⁵, un sistema es competitivo si y sólo sí, permite elecciones disputadas (las cuales deben presentarse en igualdad de derechos y circunstancias), lo cual en México no ocurre, tanto constitucional como metaconstitucionalmente. Este mismo autor ubica dentro de los sistemas no competitivos, al de partido hegemónico, como el caso de nuestro país, donde el PRI de alguna u otra forma, mantiene el poder y establece obstáculos para que la oposición pueda acceder a él; cede sólo algunos espacios, pero no el control total.

Es cierto que el PAN y el PRD cuentan ya con considerable peso entre el electorado; pero aún no logran obtener suficientes triunfos de mayoría relativa, sistema que sigue dominando el PRI. Además, las reformas políticas han permitido encuadrar a la oposición en la esfera exclusivamente electoral, sin que ellos signifique que hayan atrapado del todo la participación de la sociedad dentro de esos estrechos márgenes.

⁵Giovanni Sartori, *op.cit.* p.258.

Se puede definir al sistema de partidos con el conjunto de interacciones competitivas entre distintas organizaciones partidistas, en el cual, cuando menos, existe la posibilidad real de la alternancia en el poder, y donde los partidos llegan a tener una presencia social, más allá del simple momento electoral, es decir, que son capaces de ofrecer primero, y concretar después, un proyecto viable y específico de Nación.

La actuación pragmática, más que la actuación programática (en términos de principios y postulados) de oposición (PAN y PRD básicamente), ha terminado por inyectar vitalidad al régimen político mexicano. Su objetivo se centra, antes que fijar reglas de competitividad efectiva, en avanzar en las reglas formales de competencia que le aseguren más espacios de representación política, y no en fórmulas que garanticen una auténtica democratización. Sin embargo, esta tendencia, desde la LVII Legislatura, está cambiando.

Podemos hablar de una disminución gradual de la hegemonía del PRI, con altibajos, pero no precisamente de una caída o una crisis de su hegemonía. Incluso la reforma electoral de 1996, consensada por el gobierno y las élites partidistas del PRI, PAN, PRD y PT, no estableció normas formales y reales para la democratización, únicamente replanteó las reglas del juego electoral, quedando

nuevamente atrapados los partidos políticos a ese nivel, y sin que la ciudadanía, la verdadera sustancia de la democracia, participara o se le tomara parecer en esas negociaciones.

Por otro lado, los sistemas electorales pueden clasificarse básicamente según dos principios: el de elección mayoritaria y el de la elección proporcional, de los cuales se pueden derivar fórmulas mixtas con predominante mayoritario (como en el caso actual mexicano) o proporcional, o bien de equilibrio entre ambos sistemas.

En sistemas de representación proporcional, se busca otorgar a cada partido político un número de curules igual o aproximado a la cantidad de sufragios que obtenga. Según Nohlen, con la representación por mayoría se busca constituir mayorías parlamentarias de un partido o grupo de partidos, mientras que con la representación proporcional se busca reflejar fielmente las fuerzas sociales y políticas en el parlamento⁶.

Los antecedentes de la representación proporcional, históricamente los encontramos con los proyectos de Francisco I. Madero y de Venustiano Carranza de construir

⁶Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM-FCE, México, 1994, p.110.

una democracia política en México que tuviera como una de sus principales bases la conformación de un sistema de partidos, la cual terminó por chocar contra las ambiciones personales y fragmentarias de los caudillos revolucionarios.

A diferencia de la Ley Electoral de Madero de 1911, que impulsó ciertos requisitos para la formulación de partidos políticos en su artículo 117⁷, tales como haber sido fundados por una asamblea constitutiva de cuando menos cien ciudadanos, la cual haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste; la aprobación de un programa político y de gobierno; su constitución ante notario público; una publicación de propaganda, entre otros, la de Venustiano Carranza de 1917 fue mucho menos restrictiva, pues sólo dispuso en su artículo 60⁸ que no llevaran nombre o denominación religiosa y no se formaran exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.

Al amparo de esta última ley, surgieron los partidos Socialista Obrero de Luis N. Morones; Liberal Constitucional de Álvaro Obregón y Pablo González; el Nacional Cooperativista de Prieto Laurens; el Comunista Mexicano; el Laborista

⁷Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, Adeo, 3ª edición, México 1988, pp. 214-215.

⁸*Ibid.* p.224.

Mexicano y, a nivel local el Socialista Obrero de Veracruz, el Laborista de Jalisco y de Colima, el del Trabajo en San Luis Potosí y Puebla; el Socialista en Michoacán, entre muchos otros.

Así, los jefes revolucionarios crearon sus propios “partidos”, los que, en su mayoría carecían de un proyecto nacional bien definido, tenían planteamientos regionales y limitados, contaban con una base social reducida y poco diversificada, y su elemento principal de cohesión era precisamente la personalidad sobresaliente que los impulsaba.

A pesar de que se formaron partidos con carácter de organizaciones populares y con gran ascendiente entre las masas, como el Socialista de Yucatán y el Comunista Mexicano, su radicalismo amenazó a la fracción revolucionaria que poco a poco se hizo dominante la que, sin contemplaciones, los persiguió hasta acabarlos o hacerlos caer en la clandestinidad.

Esa fracción, encabezada por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, encontró en la atomización política y en el “pluripartidismo” difuso un obstáculo para su consolidación y para centralizar el poder político. No fue gratuito que ambos caudillos pensaran en fundar una institución partidista que

aglutinara en torno suyo a las principales fuerzas revolucionarias.

La necesidad de superar la época de asonadas militares como vía de acceso al poder, se hizo más imperiosa después del movimiento cristero, de la revuelta de los generales Gómez y Serrano y, principalmente, del asesinato del ya reelecto como Presidente Álvaro Obregón. Esto último amenazó la precaria unidad de los caciques en torno a su figura.

La crisis política logró ser salvada por Calles gracias al pacto con prestigiados obregonistas como Aarón Sáenz y Emilio Portes Gil y a su propuesta de crear un órgano que aglutinara a los diversos grupos que surgieron de la Revolución, que permitiera resolver conflictos entre ellos por un medio distinto al de las armas y que, adicionalmente le sirviera para ejercer el poder de hecho.

Si bien el Partido Nacional Revolucionario (nacido por decisión del régimen para unificar a los distintos “partidos”, caudillos y caciques revolucionarios; centralizar el poder en el Jefe Máximo e institucionalizar las pugnas políticas) tomó como una de sus banderas las reivindicaciones de las masas desde su nacimiento (4 de marzo de 1929), no fue sino hasta

con su transformación en Partido de la Revolución Mexicana, en 1938, que aquéllas quedan encuadradas en los canales estatales y sobre todo, partidistas.

Con Cárdenas las dos piezas centrales del sistema político mexicano adquirieron sus rasgos definitivos: por un lado, se consolidó una Presidencia fuerte, con amplias atribuciones para regular e intervenir en los más diversos ámbitos sociales, lo cual significó el tránsito de la era de caudillos (1917-1928) y del maximato (1928-1935) a la época de las instituciones. Por otro lado, el paso del PNR a PRM representó el tránsito de un partido de notables a uno de masas, corporativo y hegemónico⁹ que, con una gran base obrera, campesina y popular, se proclamó representante de la Nación. Al secuestrar y corporativizar a las principales organizaciones sociales, e integrarlas en el seno de PRM, se sentaron las bases de un sistema de partido prácticamente único.

Con la transformación del PRM en el actual PRI, así como con el arribo de los civiles al poder, se terminó de forjar completamente el férreo vínculo vertical gobierno-partido y, más precisamente, Presidente-partido, que descansó sobre

⁹Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP-Siglo XXI, México, 1986.

el apoyo-control de las masas populares enclaustradas en el mismo PRI.

Desde Miguel Alemán, afirma Víctor López Villafañe, “El presidencialismo combinaría el encuadramiento de las masas en el partido oficial con un régimen basado en el paternalismo y el autoritarismo”¹⁰. El proyecto de industrialización a toda costa inaugurado por el alemanismo, requirió de un gradual alejamiento de la política de masas y de un rígido control sobre los movimientos obreros y campesinos.

Con Adolfo Ruiz Cortines en la presidencia, se alentó una política laboral que buscó consolidar las organizaciones afiliadas al PRI, crear e impulsar otras en su interior con el fin de establecer equilibrios y contrapesos en su sector obrero y, con ello, garantizar la sujeción de los trabajadores al partido oficial y al gobierno.

Hacia 1958 surgieron movimientos por aumento salarial que derivaron en exigencias de apertura democrática en los sindicatos de ferrocarrileros, telegrafistas, petroleros y maestros. Si en un primer momento Ruiz Cortines concedió

¹⁰Víctor López Villafañe, *La formación del sistema político mexicano, Siglo XXI*, México, 1986, p.38.

los incrementos, con Adolfo López Mateos ya como presidente, la respuesta fue la represión. Fue en este contexto, y con la intención de que los movimientos sociales no rebasaran los canales establecidos, que López Mateos propuso una ampliación mínima de ellos creando los diputados de partido.

Durante el gobierno de Díaz Ordaz las manifestaciones de descontento se desplazaron hacia los sectores medios, los cuales eran producto del extraordinario crecimiento de los años anteriores. La diversificación social generó así nuevos movimientos que escaparon al control estatal y partidista, y terminaron por cuestionar la rigidez del sistema político. La mayoría de ellos fueron acallados violentamente, como lo demuestran el de médicos residentes en 1965 y más claramente el estudiantil de 1968, los cuales mostraron la estrechez de las vías de expresión y de participación establecidas.

Según Arnaldo Córdova, "En un sistema de corporativismo político como el mexicano resulta evidente que conceptos tales como sujeto político, cuerpo electoral, mayorías, minorías, organización, partido político y hasta el de lucha política, adquieren connotaciones muy diferentes a las que tienen en un sistema democrático. [...] El cuerpo electoral no constituye la manifestación de la voluntad de los ciudadanos,

sino un resultado, puramente positivo, de la acción de las organizaciones”¹¹.

Entre 1946 y 1976 el partido oficial se enfrentó sólo a una “oposición” formal. Los partidos que actuaban legalmente (PAN, PPS y PARM), quedaron atrapados dentro de los límites institucionales de un sistema electoral de mayoría que en 1963 introdujo la fórmula de diputados de partido; con una fuerza mínima, pero cuya existencia pretendía constituir instancias de legitimación y de transmisión de exigencias sociales. El abstencionismo electoral, la apatía política y el ausentismo ciudadano en las urnas continuaron en aumento, dada la debilidad y escasa representatividad de esos partidos. Según Juan Molinar¹², en ese lapso se vivieron las etapas formativa y la clásica del sistema de partido hegemónico.

Precisamente porque la lucha política real no se daba en el ámbito de los partidos políticos, sino al interior del PRI, los procesos electorales se subvaloraron. Las elecciones no eran el factor fundamental de legitimidad estatal.

¹¹Víctor López Villafañe, *op.cit.*, p.40.

¹²Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, pp.15-92.

Las presiones de ciertos grupos marginados y las de las clases medias por expandir los canales de participación política intentaron ser disminuidas con programas sociales de emergencia (recuérdese COPLAMAR de López Portillo y Solidaridad, de Carlos Salinas) y con reformas electorales. Así, la demanda social de ampliar la participación política recibió como respuesta su encajonamiento en la esfera puramente electoral.

Arrastrando los efectos de la represión del movimiento estudiantil de 1986 y el surgimiento de la guerrilla rural y urbana de mediados de los setenta -ante la carencia de vías de participación de la izquierda-, José López Portillo plantearía una reforma política que, entre otras cosas, propuso la modificación de la Cámara de Diputados. Buscó así dar cauce a las demandas de la izquierda y evitar que ciertos movimientos sociales se expresaran por canales no institucionales y violentos.

Las reformas políticas no han tocado de fondo al sistema de partido hegemónico y, si bien han alimentado la competencia, impiden aún la competitividad y, con ello, la conformación de un auténtico sistema de partidos que permita a estos ser instancias de canalización de demandas y tensiones sociales.

Hablando específicamente de las reformas electorales, podemos decir que hasta 1963, el artículo constitucional 54 estableció un sistema electoral mayoritario puro. Con las reformas de ese año, se introdujo la figura de diputados de partido, los cuales buscaron, en esencia, integrar a ciertas “oposiciones” y establecerlas como vehículos de transmisión institucional de demandas sociales, en una época de acentuación de la conflictividad social y de emergencia de movimientos que escaparon a los canales tradicionales de control corporativo. Pero el sistema de diputados de partido, se adoptó para consolidar el sistema de partido hegemónico. El mismo López Mateos lo expresó de la siguiente manera: “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”¹².

La reforma publicada el 22 de junio de 1963, introducida exclusivamente en la Cámara de Diputados, establecía que los partidos que lograran el 2.5% de la votación nacional, podría acreditar a cinco diputados de partido y a uno más por cada medio punto porcentual obtenido hasta una cifra no mayor de 20 diputados de partido. Además estableció que el número de diputados que un partido pudiera obtener en elección directa, tendría sólo como límite el número de

¹²*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 22 de diciembre de 1962, p.3.

distritos electorales existentes. Quedaba así salvado el sistema de mayoría para el PRI.

El sistema de diputados de partido estaba dedicado a las minorías y el partido mayoritario no tendría acceso a él, como tampoco lo tendría aquel partido minoritario que lograra veinte o más triunfos en distritos uninominales.

Teniendo como antecedentes inmediatos el movimiento estudiantil de 1968 y el hecho de que las elecciones de 1964, 1967 y 1970 algunos partidos no lograron el 2.5% de la votación nacional -aunque sí se les hayan asignado diputados de partido-, Luis Echeverría envió una iniciativa de reformas constitucionales en 1971 que incluyó al artículo 54 para hacer más flexible el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados.

La reforma publicada en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1972, redujo de 2.5% a 1.5% el umbral mínimo de votación para tener derecho a diputados de partido y aumentó el máximo de éstos de 20 a 25, como medida de "proporcionalidad al incremento de 178 a 194 distritos uninominales. Sin embargo, para la oposición esta medida no resultó tan favorecedora, ya que sólo se aumento alrededor de una o dos curules por partido con esta reforma,

cuando el porcentaje de votación incrementó. Presentamos el siguiente cuadro para ilustrar esta situación:

Partido	Legislatura	Período	Curules	Oposición	Porcentajes
					PRI
PAN	XLVI	1964-1967	18	15.24	84.76
PPS			9		
PARM			5		
PRI			178		
	XLVII	1967-1970		16.98	83.02
PAN			20		
PPS			10		
PARM			6		
PRI	176				
	XLVIII	1970-1973		16.43	83.57
PAN			20		
PPS			10		
PARM			5		
PRI	78				

El 24 de enero de 1970, siendo todavía presidente Díaz Ordaz, se modificaron algunos artículos de la ley electoral, disminuyéndose la edad para tener derecho a sufragar, que pasó de 20 a 18 años, no obstante el crecimiento de la población, el abstencionismo real pasó de 30.6% en 1964 a 35% en 1970.

Las reformas de Echeverría tampoco alentaron la participación electoral. El espectro partidista en la Cámara de Diputados en las XLIX y L Legislaturas siguió conformado por el PRI, PAN, PPS y PARM, y además que López Portillo fue el único candidato con registro legal en las elecciones presidenciales de 1976.

La reforma política, que contempló diversas modificaciones a la Constitución y una nueva ley electoral (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), legalizó a varios partidos políticos y a las asociaciones políticas, pero encuadrando su accionar dentro de un rígido marco jurídico y sin que se rebasara la esfera estrictamente electoral, lo cual les impidió funcionar realmente como contrapeso de un partido hegemónico, corporativo y de grandes masas.

Para dar mayor cabida a la oposición se propuso integrar al sistema electoral la representación proporcional y eliminar el sistema de diputados de partido, con el fin de integrar mejor a las minorías a la representación nacional.

En seguida se presentaran los aspectos más importantes de las diferentes reformas electorales:¹³

¹³Molinar, *Ibid.*

LEY DE 1977

LFOPE

Sistemas de representación

- Introduce el sistema de *representación proporcional* junto al de mayoría relativa (esta es la base de nuestro sistema actual de representación). Se eligen 300 diputados por mayoría relativa en distritos uninominales y 100, por representación proporcional electos en circunscripciones plurinominales, esto para aumentar la representación de los partidos minoritarios.

Regulación de los partidos

- Introduce la figura del *registro condicionado*, dando así oportunidad a que los partidos se registren de manera legal comprobando por lo menos 4 años de acción política. Este registro podría convertirse en definitivo si se obtenía más del 1.5% de la votación para Presidente de la república, Diputados o Senadores federales.

Este registro se podía perder si en tres elecciones consecutivas se bajaba de este porcentaje. Dada la afluencia de partidos, esta ley se reforma en 1981, disponiendo que

con una sola vez que no se alcanzara dicho porcentaje, se perdería el registro. Ya que para 1979, aumenta a 7 el número partidos con registro.

- Para obtener el registro definitivo, en la ley de 1973 se exigía un mínimo de 2,000 afiliados en al menos dos terceras partes de las entidades federativas; para 1977, se eleva el número de afiliados a 3,000, pero en una distribución menor, en la mitad de las entidades o en la mitad de los distritos.
- Aparece la figura de *asociaciones políticas*, las cuales eran partidos políticos en potencia.
- Se fortalece la figura de *partido político nacional*, ya que estos eran los únicos que podían presentar candidatos para elecciones presidenciales.

Organismos electorales

- Traslada facultades de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Federal Electoral, la cual tiene importantes facultades, como lo es el de conceder o negar el registro a

los partidos políticos, así como el de retirar el registro. En la CFE, tienen voto todos los partidos políticos con registro, un representante de la Cámara de Diputados, un representante de la Cámara de senadores, otro del Secretario de Gobernación, quien era el que presidía dicha comisión, y se adiciona un notario público con voto también; con éste último, se pretendía que las decisiones no salieran del control del gobierno, ya que en esta época, con 4 partidos registrados, se contarían con el voto de los representantes de ambas Cámaras, del Secretario de Gobernación, del notario público, y del partido mismo, es decir 5 votos contra 3.

Aspectos relacionados con la jornada electoral

- Reducción del tiempo de entrega de paquetes electorales: de una semana, se reduce a 72 horas en casillas rurales y 24 horas para casillas urbanas en cabecera de distrito.

Calificación de los comicios

- Introducción de “recursos de apelación” para los partidos políticos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sigue presente el sistema de autocalificación de las Cámaras de Diputados y Senadores.

LEY DE 1986

(CFE)

En esta ley, tenemos en primer lugar como antecedentes, las elecciones de 1982, donde resulta electo Miguel de la Madrid con un reducido porcentaje de votos en comparación con los que siempre había obtenido el partido oficial (alrededor del 90-95% de los votos) y se observa el repunte del PAN con Pablo Emilio Madero como candidato, a costa de votos del PRI y de los partidos minoritarios, además de ganar elecciones regionales en capitales de estados como Chihuahua y Durango. Podríamos decir que algo semejante ocurre en las elecciones federales de 1985, donde el PRI obtiene el 65% de los votos.

Con el considerable aumento de partidos como resultado de la introducción de la LFOPPE, y el considerable descenso de la votación del PRI, Miguel de la Madrid pretendía limitar el acceso a los partidos políticos al sistema de partidos, regular la Comisión Federal Electoral y en cierta forma, sobrerrepresentar al partido con los diputados de representación proporcional, los cuales, en la ley anterior, se reservaba a los partidos de oposición. Entre las reformas más importantes podemos destacar:

Organismos electorales

La Comisión Federal Electoral se integra en relación a la mayoría de votos de cada partido, en este sentido, el PRI podía controlar dicha comisión, tanto en el terreno federal como en los regionales o locales; en la CFE se tenían 16 representantes del PRI de 31 representantes que existían en total.

Regulación de los partidos

- Se elimina la figura del *registro condicionado*, para limitar y restringir el acceso de partidos de oposición al PRI, en cuanto a los partidos con registro definitivo, se les amplían sus prerrogativas con el fin de que no se retiraran de la contienda, en especial las que se refieren al financiamiento público, porque sino la deslegitimación del partido, sería cada vez mayor.

Aspectos relacionados a la jornada electoral

Se reduce el tiempo de repartición de paquetes electorales: 36 horas para casillas urbanas y 12 para casillas urbanas; aunque la reducción en el tiempo de entrega fue considerable, existe una gran inconveniente: la posibilidad de

alterar dichos paquetes, ya que si se encontraban irregularidades, con las actas correspondientes o sin ellas, aún con alteraciones, el cómputo de los votos se realizaría indistintamente.

Calificación de los comicios

- Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), el cual se integraba por designación de la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos, sin embargo, este Tribunal, aunque podía resolver controversias electorales, ésta no era la última instancia, ya que los Colegios Electorales de cada Cámara podían revocar cualquier resolución.

Sistema de representación

El sistema de representación electoral continua siendo mixto, predominando la representación de mayoría absoluta (300 diputados) pero se amplía la representación proporcional a 200 diputados. Además se establece la famosa *cláusula de gobernabilidad* para que si el Partido Revolucionario Institucional no obtenía la mayoría absoluta del congreso, la

obtuviera con éste método, con obtener solamente mayoría relativa.

LEY DE 1989-90

COFIPE

Después de la “caída del sistema” en el año de 1988, se realiza éste código, para *descentralizar* el control de las elecciones con la creación de un organismo autónomo, el Instituto Federal Electoral y con ello se intenta recuperar la legitimidad perdida por dichas elecciones; la aprobación de esta ley se realiza con la mayoría de los partidos en el Congreso, ya que el PRI por sí sólo no podría reformar la Constitución, realiza alianzas con el PAN y partidos minoritarios, en este sentido, al PRI ahora tenía que tomar en cuenta a los demás partidos para realizar cambios significativos. Podemos decir además que esta ley reduce las restricciones de la ley anterior, es más flexible, pero sin perder el control de la mano. El COFIPE presenta las siguientes características:

Organismos electorales

- Establece el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo, con patrimonio propio, el cual es el encargado de organizar las elecciones. Este organismo se forma con dos ramas principales: la de dirección política y la de ejecución operativa. La primera se forma por consejeros -general, distritales y locales-; la segunda la integran las juntas locales, estatales y federales. El Consejo General se integra por un representante del Poder Ejecutivo (en la ley anterior éste había desaparecido), el secretario de Gobernación, quien es el que preside el consejo; 4 representantes del Poder Legislativo, a saber, dos diputados y dos senadores, de los cuales uno corresponde a la primera mayoría y el otro a la primera minoría. Los partidos políticos se representan dependiendo del porcentaje de la votación, similar a la ley anterior, la diferencia aquí radica en que se especifica el número de ellos: 4 como máximo y 1 como mínimo.
- Se introduce la figura de *consejeros ciudadanos* en los consejos de dirección política, los cuales representan a la ciudadanía (6 consejeros). Además se introduce la figura de *consejeros magistrados*, por lo regular son seis, pero éste número puede aumentar si el número de representantes de los partidos políticos llegan a ser diez, los cuales se consideran representantes de la sociedad, la restricción para

ocupar este cargo es ser abogado de profesión y son nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de candidatos del Presidente de la República.

Regulación de los partidos

- Reaparece la figura de registro condicionado por una negociación PRI-PAN, ya que en un principio no se contemplaba, sólo contemplaba el registro definitivo.
- Desaparece la figura de *candidatura común*, se establecen candidados para la formación de coaliciones.

Aspectos relacionados a la jornada electoral

- Se reduce el tiempo de entrega de paquetes electorales: 24 horas para casillas rurales y un término de “inmediatamente” para casillas urbanas en cabecera de distrito.
- No se prohíbe la realización de actos de proselitismo hasta el día de la jornada electoral.

Calificación de los comicios

- La autocalificación de las cámaras de diputados y de senadores se restringe, pero se amplían las atribuciones del Tribunal electoral, de tal modo que pueda influir en los resultados, y si el colegio electoral de las cámaras pretendía modificar dicha resolución, se pedía una votación de dos terceras partes del total de sus miembros. El Tribunal se conformaba por magistrados nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

Sistema de representación

La *cláusula de gobernabilidad* se mejora, de tal modo que si algún partido (en este caso el PRI) obtiene mayoría relativa y con una votación de la menos 35%, le permitiría obtener diputados de representación proporcional hasta obtener la mayoría absoluta, es decir, 251 diputados; además, por cada punto porcentual que se obtuviera por arriba del 35% de los votos y menos del 60%, se obtendrían dos diputados adicionales.

LEY DE 1993

En período extraordinario de sesiones, entre agosto y septiembre de 1993, se aprueban las reformas a 6 artículos de la Constitución (uno de ellos es el art.82: requisitos para ser candidato presidencial) y a 252 artículos del Cofipe. Estas reformas se realizan porque el Presidente pretende aumentar la credibilidad electoral en la ciudadanía y desde este punto de vista, las miras a las elecciones de 1994. Entre las reformas al Cofipe en este año podemos señalar:

Calificación de los comicios

- Desaparece el principio de autocalificación de las Cámaras, y en lugar de ellas, ésta facultad se traslada a los consejos del IFE, quienes ahora emitirán la declaración de validez de las elecciones. El Tribunal Federal Electoral se constituye como la “máxima autoridad jurisdiccional en materia federal”. Este tribunal se integra por una sala central, cuatro salas regionales y una de segunda instancia (esta es nueva).

Organismos electorales

- Aumentan los requisitos para ser director del IFE, a saber: no haber sido dirigente nacional o estatal de algún partido

político, no haber ocupado algún cargo de elección popular en los cinco años anteriores, así como no haber sido presidente del comité nacional de un partido.

- Se reduce el número de miembros en los consejos locales y distritales a dos: el vocal ejecutivo y el secretario. Los otros tres vocales sólo cuentan con voz, pero sin voto.
- Se eleva a nueve el número de consejeros ciudadanos (antes seis), sin embargo se establece un artículo transitorio que menciona que esta modificación entraría en vigor hasta 1997, sin embargo nunca llega a aplicarse porque en 1994 se reduce de nuevo a seis consejeros.

Regulación de los partidos

- Se condiciona cada vez más la formación de coaliciones hasta el grado de hacerlas casi imposibles y en cierta forma se “premia” a los partidos que no las realicen.
- En cuanto al financiamiento de los partidos, se prohíbe a los poderes de la federación, los estados y los municipios participar en él.

- Se precisa tiempos y tarifas para el acceso de los partidos a los medios de comunicación, lo cual significa un avance en la distribución más equitativa de estos recursos.
- Se incluye la regulación de los *observadores nacionales*; la doble insaculación de funcionarios de casilla; certificación de la tinta indeleble; se prohíbe realizar actos de proselitismo el día de la elección.

Sistema de representación

- Se introduce el principio de representación proporcional en la Cámara de senadores: por cada entidad se eligen cuanto senadores, tres de ellos por mayoría relativa y el otro restante, a la primera minoría.
- Desaparece la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados estableciendo en su lugar el principio de proporcionalidad, en donde el partido mayoritario nunca puede tener más del 63% de la Cámara (315 diputados); el partido que obtenga más del 60% de votos, recibirá tal número de porcentaje para igualarlo con la proporcionalidad del congreso sin exceder del 63%; no se pueden obtener más de 300 diputados por ambos principios; en el caso de los partidos minoritarios, participan en la asignación de

diputados por representación proporcional en proporción directa a su porcentaje de votación, es decir una proporcionalidad pura.

Con referencia a este último punto, podemos decir que aunque desaparece la cláusula de gobernabilidad, siguen existiendo mecanismos para la gobernabilidad del partido mayoritario y esto sigue dando lugar a la sobrerrepresentación del mismo.

LEY DE 1994

En esta ocasión, tras el conflicto de Chiapas se vuelve a reformar el Cofipe, debido a la reforma del artículo 41 constitucional, en donde se cambia de denominación a los consejeros magistrados, por consejeros ciudadanos, electos por las dos terceras partes de diputados presentes en la Cámara de diputados a propuesta de las diferentes fracciones parlamentarias, antes se hacían a propuesta del presidente de la república. Se reforman también varios artículos del Código penal, donde se tipifican los delitos electorales y sus respectivas sanciones. Las principales reformas al Cofipe en este años son las siguientes:

Organismos electorales

- Cada partido político cuenta con un representante ante el Consejo General pero sólo con voto. Siguen estando presentes los cuatro consejeros del Poder Legislativo, el consejero del poder Ejecutivo y los seis consejeros ciudadanos. (Todos los últimos con voz y voto).
- Para los consejeros ciudadanos se elimina el requisito de ser abogado de profesión y se establece que dichos consejeros no deben haber ocupado cargos de dirección nacional y/o estatal, al menos tres años antes de su elección.
- Se elimina el voto de calidad del presidente del consejo general, del secretario de Gobernación.
- Se presenta una “ciudadanización” de los organismos electorales, al ser los consejeros ciudadanos quienes son capaces de tomar decisiones en los diferentes tipos de consejos.
- Se amplían las atribuciones de los observadores electorales nacionales para observar el mismo día de la elección, así como la fase anterior y posterior de la misma.

Se introduce la figura de *visitantes extranjeros*, quienes pueden observar el proceso electoral, previa invitación del consejo general del IFE.

LEY DE 1996

Para modificar el Cofipe en este año, los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria aprueban una serie de reformas a la Constitución, al Cofipe mismo, a la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, la ley Orgánica del Poder Judicial y al Código Penal, así como la introducción de la Ley de medios de impugnación electoral. Estas reformas pueden considerarse como una continuación de las reformas realizadas a raíz de la “caída del sistema”. Esta reforma supone ser la “definitiva”, la cual se viene planteando durante el gobierno de Salinas. Las principales reformas se pueden considerar:

Organismos electorales

- Se retira la representación del Poder ejecutivo ante el Consejo General del IFE. Este consejo se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto (propuestos por los grupos parlamentarios y electos por el voto de las dos terceras partes de diputados presentes).

Estos nuevas consejeros son los que toman las decisiones, los cuales no pueden tener otro empleo remunerado (duran en el cargo 7 años). A este consejo asisten también los consejeros del Poder Legislativo (uno por partido), representantes de los partidos políticos (uno por partido) y el Secretario Ejecutivo (electo a propuesta del consejero presidente); estos últimos sin voto.

- Los representantes del Poder Legislativo no tienen voto, pero se representan a todos los partidos que tengan representantes en cualquiera de las dos cámaras.
- Se prohíbe la reelección de los consejeros ciudadanos (electorales).

Regulación de los partidos políticos

- Desaparece el registro condicionado. Se eleva a 2% el porcentaje para que un partido pueda conservar su registro y prerrogativas. El número de afiliados para obtener el registro es del 0.13% del padrón electoral.
- En el financiamiento, se privilegia el público, para lo cual se debe sostener las actividades ordinarias permanentes de los partidos y que se destine a campañas electorales. Este

financiamiento se reparte 30% de forma igualitaria y el 70% restante, dependiendo del porcentaje de votos obtenidos en la elección inmediata anterior.

- Las coaliciones siguen siendo casi imposibles de realizarse y esto se amplía a la elección del jefe de gobierno y a la asamblea del D.F.

Calificación de los comicios

- Se integra el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal, el cual se constituye como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Este se integra por una sala superior y salas regionales (desaparecen las de segunda instancia).
- Los magistrados electorales ahora son propuestos por la Suprema Corte de Justicia (antes por el presidente de la República).
- El Tribunal puede resolver impugnaciones contra resoluciones de autoridades de las entidades (o sea, de procesos locales), siempre y cuando sea antes de la fecha de instalación o de la toma de posesión de los órganos o funcionarios electos.

- La SCJN puede decidir acerca de la inconstitucionalidad de algún acto o sobre la interpretación de la ley.
- Se realiza una ley de medios de impugnación.

Sistema de representación

- Para que un partido pueda obtener diputados de representación proporcional se requiere tener al menos 2% de la votación (antes 1.5%).
- Ningún partido puede obtener por sí solo más de 300 diputados (en similitud a la abolida cláusula de gobernabilidad).
- Ningún partido puede obtener más del 8% de su porcentaje de votación nacional, excepto si el triunfo se obtiene por mayoría relativa.
- En la asignación de senadores, se agrega un mecanismo, la asignación de un senador por entidad se reserva a la primera minoría, por lo cual se reduce a dos los de mayoría relativa y

el otro senador se elige por representación proporcional mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.

El Distrito Federal

- El jefe de gobierno ahora se elegirá por medio del voto ciudadano, sin embargo, la Cámara de senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, pueden removerlo por causas graves que afecten a los poderes de la Unión o el orden público en el D.F. En tal caso, el Presidente de la República propondrá un sustituto al Senado.
- Se amplían las facultades de la Asamblea Legislativa (nombrar sustituto de jefe de gobierno en caso de falta absoluta y elaborar el marco normativo que regirá las elecciones después de 1997).
- Los integrantes de la asamblea Legislativa ahora son diputados (antes representantes), de los cuales 40 se eligen por mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

- El organismo que elabora sus leyes (la del Gobierno del Distrito Federal) sigue siendo el Congreso de la Unión.

De acuerdo con estas reformas, en la LI legislatura (1979-1982), que fue la primera en integrarse con base en el sistema electoral mixto con dominante mayoritario, es decir, en incluir a los diputados de representación proporcional. Para el caso, se integraron 3 circunscripciones plurinominales. En el artículo 53 constitucional se determinó que constituirían hasta cinco circunscripciones, esto es, no estableció un número fijo, sino que se dejó a criterio de la autoridad electoral el número de circunscripciones en cada elección.

En total, el PAN obtuvo 39 diputados plurinominales, el PPS 11, el PDM 10; el PARM 12, el PST 10 y el PCM 18. Empero la Cámara de Diputados en la LI Legislatura continuó sufriendo una excesiva representación del PRI con 296 diputados, contra 104 de toda la oposición.

Para las elecciones de 1982, se conformaron 4 circunscripciones plurinominales. Por primera vez participaron el PRT y el PSD. Ambos partidos, al igual que el PARM, no alcanzaron el 1.5% de la votación nacional emitida para entrar en el reparto. El PRI obtuvo 299 triunfos contra

sólo uno del PAN en las elecciones de mayoría, por lo cual quedó excluido de la asignación de curules plurinominales. En conjunto, mientras que el PRI llegó a 299 diputados, la oposición en su conjunto alcanzó únicamente 101 (50 del PAN, 17 del PSUM, 12 del PDM, 10 del PPS y 11 del PST).

En las elecciones de 1985 (LIII Legislatura: 1985-88), se constituyeron 5 circunscripciones plurinominales. En virtud de que el PRI obtuvo 292 triunfos de mayoría, por tan sólo 6 del PAN y 2 del PARM, quedó excluido de la distribución de diputados plurinominales. Se consiguieron 32 diputaciones de representación proporcional por parte del PAN, 11 del PPS, 12 del PDM, 9 del PARM, 12 del PSUM, 12 del PST, 6 del PRT y 6 del PMT. Mientras que el PRI llegó a 292 diputados, la oposición llegó a sólo 108.

Durante la LIV Legislatura (1988-1991) ya con la reforma delamadrista (que incrementó de 100 a 200 el número de diputados plurinominales, fijó en 5 el número de circunscripciones, modificó las reglas de asignación de diputados de representación proporcional y abrió ésta al partido mayoritario), las elecciones de 1988 significaron una integración de la Cámara de Diputados con una prácticamente igualdad numérica de diputados priístas (260) y de oposición (240). Es cierto que el PRI perdió su margen mayoritario, pero siguió siéndolo. En la elección de mayoría

ganó 234 distritos, contra 38 del PAN y 28 del Frente Democrático Nacional, con lo cual ratificó que el sistema de mayoría seguía siendo dominado por él.

El PRI logró 26 diputados de representación proporcional, el PAN 36, el PPS 33, el PARM 25, el PMS 19 y el PFCRN 34. Después de los acomodados y reajustes partidarios, el PRI llegó a 263 diputados al final de la Legislatura, el PAN se quedó con 101, el PRD alcanzó 38, el PPS 30, el PARM 26 y el PFCRN 20.

La experiencia de 1988 provocó que el gobierno de Carlos Salinas hiciera todo lo posible por recuperar terreno electoral para el PRI, lo cual efectivamente ocurrió y quedó demostrado en la integración de la LV legislatura (1991-1994). Las nuevas reglas de distribución de los diputados de representación proporcional no afectaron el dominio priísta en la Cámara de Diputados. Muy por el contrario, terminaron por fortalecerlo.

El PRI logró 31 diputaciones de representación proporcional, el PAN 79, el PFCRN 23, el PRD 40, el PARM 15 y el PPS 12. En las elecciones de mayoría relativa, el PRI ganó en 289 distritos, con lo que llegó a 320 diputados contra 180 de la oposición en su conjunto.

En la LVI Legislatura (1994-1997) con nuevas disposiciones para la asignación de diputados plurinominales por las reformas constitucionales de 1993, el PRI ratificó su condición de mayoría en la Cámara de Diputados. En las elecciones uninominales, ese partido logró triunfar en 273 distritos, mientras el PAN lo hizo en 20 y el PRD en 7. En total el PAN obtuvo 99 diputaciones plurinominales, el PRI 27, el PRD 64 y el PT 10, y en términos globales el PRI mantuvo su preeminencia en la Cámara con 300 diputados contra 200 de oposición, dato que en la actual legislatura (LVII) cambió y desde finales de la LVI legislatura ya se vislumbraba el cambio. El PRI ha perdido su mayoría absoluta, más no relativa, pero de cualquier manera, con este hecho, la manera tradicional de funcionar de este poder cambió, aunque aún existen trabas para la aprobación de leyes por la mayoría priísta en el senado, el veto constitucional y otros elementos extraconstitucionales que, si bien son obstáculos, de cualquier manera la situación ha cambiado.

Por todo lo anterior, podemos decir que en México continúa existiendo, con distintos matices, un sistema no competitivo de partido hegemónico que se demuestra con el hecho de que el PRI sigue manteniendo el control en la Cámara de Diputados, a pesar de que hoy existen fuerzas políticas de oposición con una presencia considerable entre el

electorado, y que no puede ser llamadas “satélites”, pero que se mantienen encerradas en la esfera puramente electoral y compitiendo en condiciones bastante desventajosas. Circunstancias que han terminado por aceptar.

La oposición ha sido captada y cooptada a través de la representación proporcional, la cual, a pesar de sus constantes reformas, no alienta la constitución de una auténtico sistema de partidos, competitivo por antonomasia, ni mucho menos ha permitido que los partidos políticos se conviertan en un vehículo de transmisión de demandas sociales y de reducción de la participación política de la sociedad a mera participación electoral.

Si la intención del PRI y el gobierno fue que la representación proporcional constituyera instancias políticas de canalización de tensiones sociales y políticas, ello no ha ocurrido pues la sociedad y los grupos de poder no aceptan, quizás inconscientemente, que sus conflictos se diriman y se solucionen en la pura arena electoral y partidista. Los asesinatos políticos, el conflicto en Chiapas y la actual huelga en la UNAM son sólo una muestra de ello.

Para lo que sí ha servido la representación proporcional es para integrar más y más a la oposición a la dinámica del

sistema de partido hegemónico y no competitivo. Los partidos opositores se han conformado con obtener crecientes espacios -no sólo en la Cámara de Diputados, sino también en el Senado, la Asamblea Legislativa del D.F. y las Legislaturas locales- para sus cuadros directivos, con lo cual dejan prácticamente intacta la supremacía del PRI en las elecciones uninominales y hacen a un lado la lucha por democratizar realmente al país. Ahora hay más posibilidades de que sus élites salten de un órgano a otro y conserven sus privilegios.

Como conclusión de este pequeño análisis político, es necesario resaltar que la existencia de un partido hegemónico, desde su nacimiento, busca instrumentos antidemocráticos para que las condiciones en las que se encuentra no cambien; por tal motivo se analizan los elementos que lo vieron crecer (la Constitución de 1917, la creación del PNR y la disciplina del mismo, la intervención de Calles entre otras cosas), también su proceso de evolución y uno de los instrumentos más eficientes para lograr sus metas (que son en contra de la democracia), llamado representación proporcional, como se pudo constatar en el transcurso del análisis. La representación proporcional es un indicador interesante, pues provee de vitalidad a lo electoral, sin que esto sea verdaderamente significativo como para que la hegemonía del PRI se encuentre en peligro.

Por otro lado, como la estructura del Poder Legislativo mexicano es el punto central de éste capítulo, es necesario mencionar que la representación proporcional sólo funciona en éste Poder, pues no lo encontramos ni en el Poder Ejecutivo, ni en el Judicial. Es también en esta parte donde encontramos los elementos para justificar que el Poder Legislativo es un instrumento democratizador en México, pues la representación proporcional ya dio lo que podía y, actualmente es más un elemento contraproducente para el PRI que de apoyo.

1917 es el principio, porque se crea la Constitución que actualmente nos rige, el proceso evolutivo de ésta junto con los elementos aquí mencionados, dan como resultado lo que encontramos en los siguientes apartados, que no es todo lo existente en la estructura del Poder Legislativo, pero sí lo más importante.

3.3 LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El poder legislativo se divide para su ejercicio en dos Cámaras, una de diputados (la cual representa a la población) y otra de senadores (que representa a los estados), según el artículo 50 constitucional, que en su texto

dice:¹⁴ “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Esto, para Tena Ramírez, hace la constitución en lo que se refiere al poder Legislativo el sistema de dos cámaras o bicamaral.¹⁵

Según el artículo 51 constitucional, se expresa que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”.

La función del suplente es reemplazar al propietario en sus funciones en caso de licencia, de separación definitiva del cargo o cuando, en las hipótesis del segundo párrafo del artículo 63, en la ausencia a la sesiones del propietario durante diez días consecutivos presupone que renuncia al cargo hasta el período inmediato.

La suplencia en sus orígenes (español) surgió con la idea de que el diputado representaba a su distrito, si éste faltaba, el distrito quedaba sin representación. Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución de Weimar aclaró esta situación, ya

¹⁴*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1997, p. 269.

¹⁵Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano...* p.269.

que dice que: “Los diputados son representantes de todo el pueblo”. Schmitt explica esto en cuanto que si los diputados no representan al pueblo, se haría el distrito un territorio independiente, dejando de lado la unidad política.¹⁶

Los requisitos para ser diputado se enumeran en el artículo 55 constitucional:

“I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos [Toda función política exige el requisito de la ciudadanía, la cual se obtiene siendo mexicano, por nacimiento o por naturalización; 18 años cumplidos y modo honesto de vivir -art. 35-].

“II. Tener 21 años cumplidos el día de la elección;

“III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella [esto para que el futuro representante, al vivir dentro de la entidad conozca las diversas problemáticas regionales y pueda ser más útil su participación en el Congreso para los ciudadanos a quienes representa].

“IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella.

“V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que

¹⁶*Ibid.* p.219.

se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros [con el fin de que el candidato no se vea más favorecido que los otros por su situación, o inclinar la votación a su favor, cometer fraudes, etc.].

“VI. No ser ministro de algún culto religioso [conforme a lo preestablecido en el artículo 130 constitucional, por el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias].

“VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 [el cual establece la no reelección de diputados y senadores para un período inmediato. Los suplentes que no hubieren estado en ejercicio de sus funciones, pueden ser electos como propietarios; pero los propietarios no pueden elegirse como suplentes en el periodo inmediato]”.

De acuerdo con el artículo 52, la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación *mayoritaria relativa*, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total

del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones (art.53).

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley (art.54):

“I. Un partido político, para obtener registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales;

“II. Todo partido político que alcance por lo menos 2% del total de la población emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de

representación proporcional;

“III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo a su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

“IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

“V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más del 8%, y

“VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV ó V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de

las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos”.

La elección será directa conforme el artículo anteriormente mencionado.

3.4 LA CÁMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes, serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos (artículo 56 constitucional). Esta Cámara se renueva

en su totalidad cada seis años y, por cada senador propietario se elegirá un suplente.

La legislatura de cada estado declarará electo como senador al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. El artículo 60, en su segundo párrafo expresa que: “Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley”.

Para ser senador se requieren los mismo requisitos que para ser diputado, con la única excepción en la edad, la cual es de 30 años cumplidos al día de la elección.

Para que diputados y senadores puedan llevar a cabo su función de representación en el art.61 se les protege para que no puedan ser juzgados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos (irresponsabilidad). Además, los artículos 108, 109 y 111 garantizan que no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, previo desafuero (inmunidad penal).

Existen otros casos que establece la Constitución, en los cuales a los diputados o senadores sí se les sanciona aunque no sean considerados como delitos:

Si el representante popular desempeña alguna comisión o empleo de la federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, perderá el carácter de diputado o senador(art.62).

Si el representante no ocurre a las sesiones dentro de los treinta días de iniciadas, se entenderá que no acepta su cargo (art.63, primer párrafo).

Si el representante falta a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, se entiende que renuncia a concurrir hasta el periodo inmediato (art.63, segundo párrafo).

El representante que no ocurra a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a la dieta correspondiente al día en que falte (art.64).

3.5 LAS FACULTADES DEL CONGRESO Y LAS DE CADA CÁMARA

A manera general, las facultades del Congreso de la Unión, se dan a través de una separación en el ejercicio de cada una de las dos Cámaras, es decir, que cada una de ellas tiene facultades para atender casos específicos. Todo asunto tendrá la responsabilidad primero en una Cámara, la que tendrá pleno conocimiento del asunto y una resolución confiable en la mayoría de los miembros que la forman; posteriormente pasa a la otra Cámara. Si tomamos en cuenta que en el Congreso se deben formar las leyes, revisarlas, aprobarlas y reprobadas, es de esperarse que las facultades legislativas las encontremos en diversas ocasiones en nuestra Carta Magna, pero en especial estas facultades del Congreso de la Unión están enmarcadas en el artículo 73 de la misma:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

“I. Para admitir nuevos estados a la Unión Federal;

“II. Derogada;

“III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en

estados, cuenten con una población de 120 mil habitantes, por lo menos.

2°. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3°. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5°. Que sea votada la erección del nuevo estado, por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6°. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.

7°. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás estados;

“IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando con las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

“V. Para cambiar la residencias de los supremos poderes de la Federación;

“VI. Derogada;

“VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

“VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetarias, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán

incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

“IX. Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones;

“X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

“XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

“XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

“XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas del mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

“XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales y para reglamentar su organización y su servicio;

“XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

“XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1ª. El consejo de salubridad general dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar

inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

“XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

“XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar al valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

“XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

“XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

“XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales pondrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

“XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

“XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

“XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

“XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores,

secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República; los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

“XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

“XXVII. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República;

“XXVIII. Derogada;

“XXIX. Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el comercio de exterior.

2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.

3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5º. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d) Cerillos y fósforos.

e) Aguamiel y productos de su fermentación.

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica;

“XXIX-B. Para legislar sobre las características y usos de la Bandera, Escudo e Himno nacionales;

“XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y los municipios, en le ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

“XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

“XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

“XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

“XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

“XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, y

“XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”.

Por lo tanto y como ya mencionamos anteriormente, las facultades del congreso son aquellas que se ejercitan sucesivamente por ambas cámaras (art. 72 -enuncia el proceso legislativo- y 111 párrafo 6º -las declaraciones y resoluciones que hagan los diputados o senadores serán inatacables-). Por lo tanto la resolución de los asuntos puede

iniciarse en cualquiera de ellas, excepto cuando se trate de contribuciones, empréstitos y movilización de tropas; y cuando se trate de la solicitud hecha por el Presidente de la República para destituir a las autoridades judiciales; casos en los cuales la Cámara de diputados será la de origen.

El Congreso de la Unión, como asamblea única, también cuenta con ciertas facultades, mismas que se realizan cuando la Cámara de diputados y la Cámara de senadores trabajan conjuntamente. En esta asamblea única, podemos encontrar casos específicos por ejemplo, los consagrados en los artículos 84 y 85 (que se encargarán de designar al que gobernará a nuestro país cuando falta el titular; en este caso es llamado Colegio Electoral a la unión de las dos Cámaras), artículo 87 (el cual se refiere a la toma de protesta del Presidente de la República a tomar posición en su encargo), art. 69 (que determina la apertura de sesiones ordinarias).

También las facultades que no pueden ser exclusivas de ninguna de las dos Cámaras, es decir, que son comunes, son aquellas que se realizan de manera separada, pero no sucesivamente, en cada una de las Cámaras. Las resoluciones se dan al interior de la Cámara respectiva (Cámara de diputados o de senadores); estas facultades se enumeran en el artículo 77 constitucional y se refiere a la administración interior de cada una de las Cámaras:

“Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra:

“I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

“II. Comunicarse con la colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;

“III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

“IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido”.

Las facultades exclusivas de cada Cámara son aquellas que se otorgan a cada una de las Cámaras en forma separada. El estudio y resolución de los asuntos se concluyen en la Cámara que los conoce y no pasan a conocimiento de la otra. Dichas facultades se enumeran en los artículos 74, respecto a la Cámara de diputados, y artículo 76 respecto a la Cámara de senadores que a continuación se transcriben:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“I. Expedir el Bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

“ II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

“III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

“IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente 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.

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito por el Presidente de la República.

“La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto 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.

“Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

“La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

“Sólo se podrá ampliar el plazo de prestación 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 lo motiven;

“V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

“Conceder de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

“VI. Derogada;

“VII. Derogada;

“VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

El artículo 76 menciona las facultades exclusivas del Senado, a saber:

“I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el Presidente

de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

“II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

“III. Autorizarlo también 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;

“IV. 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;

“V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional , quien convocará a

elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en tema del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;

“VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan 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 este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y del estado.

“La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

“VII. Erigirse en 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 esta Constitución;

“VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su 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;

“IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

“X. Los demás que la misma Constitución le atribuya”.

3.6 LA COMISIÓN PERMANENTE*

La Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión que realiza las funciones que señala la Constitución en los recesos del mismo, las cuales según el artículo 79 son las siguientes:

*Es importante señalar que en el momento en que se finaliza este trabajo (10 de septiembre de 1999) se están dando cambios significativos.

"I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

"II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

"III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

"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. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

"V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

“VI. Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

“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 Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

“VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales, y

“IX. Derogada”.

Esta comisión se forma por 37 miembros, de los cuales 19 son diputados y 18 son senadores (art.78 constitucional). Estos miembros son designados mediante voto secreto por cada una de las cámaras durante la última sesión de cada periodo ordinario: por cada titular, se asigna un suplente.

En el mismo día de la clausura de sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta

ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para la cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de éstos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.¹⁷ El Presidente debe ser en un periodo de receso de la Cámara de diputados y en otro de la de senadores.

Las sesiones de la Comisión Permanente se realizan una vez por semana los días y horas que indique el Presidente, previo acuerdo; en caso de ser necesarios realizar alguna sesión fuera de los días estipulados, se realizarán previa convocatoria del Presidente.

“Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda. Cuando se trate de iniciativas de ley o decretos, se imprimirán y se ordenará su

¹⁷*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1997.

inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas”¹⁸

Las resoluciones de esta Comisión se toman por mayoría de votos de los miembros presentes. En períodos extraordinarios, las sesiones de la Comisión Permanente no se suspenden, “salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo” (art.108).

Durante el receso de las cámaras, la Comisión Permanente designa al Presidente de la República provisional, en caso de falta temporal del titular; en la misma sesión, se convoca al Congreso General a un período extraordinario de sesiones para designar al Presidente sustituto o interino. Cuando la falta se dé durante un período extraordinario de sesiones, la Comisión Permanente ampliará la convocatoria para nombrar al Presidente sustituto o interino (arts. 109-110).

La Comisión Permanente puede tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

¹⁸*Ibid.* art.106, p.42.

El Comité y la Comisión de Administración, durante los recesos del Congreso, presentarán a la Comisión Permanente para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de sus respectivas Cámaras.

“La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada período, deberá tener dos inventarios, uno para la Cámara de Diputas y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso”¹⁹

3.7 PROCESO LEGISLATIVO Y RELACIÓN ENTRE PODERES

Para que las Cámaras puedan funcionar, es necesario que exista un *quórum*, es decir, que haya un cierto número de representantes presentes, la cual se considera como dos terceras partes del total de los miembros.

¹⁹*Ibíd.* p.43, art.113.

Las decisiones se toman por mayoría, las cuales pueden ser de dos tipos: absoluta, integrada por más de la mitad de los asistentes. Generalmente se usa cuando existen dos proposiciones. La mayoría relativa es la que se utiliza cuando existen más de dos proposiciones, la que gana es la que obtiene mayor número de votos, aunque éstos no excedan de la mitad de votantes.

Existen algunas excepciones sobre mayorías absoluta y relativa. En los casos que menciona el art.72 de nuestra Constitución, para superar el veto del ejecutivo se requiere de la mayoría de dos terceras partes del número total de votos; igual mayoría se requiere en el caso del artículo 73, fracción III, inciso 5º, sobre la erección de un nuevo estado dentro de los límites ya existentes. Lo mismo ocurre en el artículo 78, fracción IV para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias; el art. 111 para que un funcionario con fuero sea declarado culpable de delitos oficiales y en el caso del art.135 para realizar reformas a la Constitución.

El Congreso entra en funciones en dos períodos ordinarios: el primero comienza el 1º de septiembre (art.64), donde el Presidente de la República debe presentarse ante el Congreso en persona y rendir un informe escrito en el que exprese el estado general que guarde la administración

pública del país, además para dar fe de la apertura del Congreso. Este periodo termina el 31 de diciembre (art.66), el cual se puede disminuir pero no prolongar.

El segundo periodo ordinario comienza el 15 de marzo y termina el 30 de abril. Se pueden reunir a periodos extraordinarios de sesiones, a convocatoria de la Comisión Permanente. Durante los receso del Congreso, según lo estipula el artículo 78, funciona la “Comisión Permanente”, compuesta por 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras a la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre su miembros en ejercicio un sustituto.

Dentro del proceso legislativo podemos destacar 6 etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación y, por último, iniciación de la vigencia.

■ *Iniciativa*

Según el artículo 70 constitucional “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”. En la Constitución de 1917, no se especifica que se entiende por ley o decreto. En este sentido Tena Ramírez lo define en

términos de la Constitución de 36: “Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primero corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas”.²⁰ La ley pues, es de carácter general y el decreto se refiere a situaciones muy específicas. Ambos son de carácter obligatorio.

La formación de leyes o decretos comienza con la iniciativa de ley, que según el art.71, los únicos que están facultados para hacerlo es el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Es preciso señalar que en el artículo 61 concede a los particulares, corporaciones o funcionarios (que no tienen derecho de iniciativa), pueden presentarlas al presidente del Congreso, el cual las pasa a la Comisión respectiva y ésta determina si son de tomarse o no en consideración dichas iniciativas. O en el caso del artículo 111, párrafo cuarto, cuando en ejercicio de la acción popular, se denuncian ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, donde la promoción de los particulares alcanza rango constitucional.

²⁰Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, p.284

Conforme al artículo 72, el proceso legislativo puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, y se discutirán sucesivamente en ambas Cámaras, siempre y cuando no se trate de facultades exclusivas (art. 74 para la Cámara de diputados y, art.76 para la de senadores).

Las iniciativas de leyes o decretos se discuten preferentemente en la Cámara donde se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasa a comisión y ésta no haya dictaminado; en este caso, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Las proposiciones de leyes o decretos (iniciativas) presentados por el Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso General y las de las legislaturas de los estados pasan a comisión; también pasan inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los siguientes trámites:²¹

²¹*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1997.

I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en la que sean presentadas. Su autor o uno de ellos en caso de ser varios, podrán exponer los fundamentos de su proposición o proyecto.

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose el autor del proyecto o proposición, y

III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso, se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo, se tendrá por desechada.

Todas las iniciativas o indicaciones del Ejecutivo deberán dirigirse a la Cámara por medio de oficio.

▪ *Discusión*

Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a Comisión(es) y ésta haya dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución.

Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Para que haya dictamen de Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito.

Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa y después del dictamen de la Comisión. Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea, en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, se discutirá una sola vez.

El Presidente de la Cámara formará una lista de los individuos que pidan la palabra en pro y otra en contra, las cuales leerá íntegramente antes de comenzar la discusión; dichas personas hablarán alternativamente, comenzando por el inscrito en contra. Si algún individuo que haya pedido la palabra no estuviera presente en el salón cuando le toque

hablar, se le colocará la final de la lista respectiva. Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta podrán hablar más de dos veces sobre un asunto sin excederse de media hora sin permiso de la Cámara. Los demás individuos de las Cámaras que en algún momento deseen intervenir para rectificar hechos o contestar alusiones personales, lo harán con el permiso del Presidente sin excederse de 5 minutos; o bien, cuando se infrinjan artículos del Reglamento (citándolos); cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente si fuera necesario; acto continuo, seguirá el debate.

Ninguna discusión se podrá suspender sino por las siguientes causas:

- 1) Por ser la hora en que el reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara;

- 2) Porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad;
- 3) Por graves desórdenes en la misma Cámara;
- 4) Por falta de *quórum*, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del presidente;
- 5) Por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe.

Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido en el que lo haya hecho y se procederá a la votación. Cuando sólo se pida la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la Cámara. Cuando sólo se pidiera la palabra en contra, hablarán todos los individuos que así lo quieran, pero después de haber hablado tres, se preguntará si está suficientemente discutido. En caso afirmativo se procederá a votar, en caso contrario, se le dará la palabra a otra persona y en seguida se hará de nuevo la misma pregunta.

■ *Aprobación*

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y si es aprobado, se discutirán los artículos en lo particular. En caso contrario, se preguntará si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuera afirmativa, volverá para que lo reforme, mas si fuera negativa, se tendrá por desechado. Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular se preguntará si ha lugar a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo, volverá el artículo a la Comisión.

En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados. Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Si un proyecto es rechazado en la cámara de origen, no puede volver a presentarse en el mismo año.

▪ *Sanción*

Es el acto formal mediante el cual se le otorga la obligación de cumplimiento jurídico a la norma, por parte de los órganos que intervienen en la producción legislativa.

Las cámaras procederán a la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con el artículo 72 Constitucional: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder de las discusiones y votaciones...”

Si el proyecto es aprobado en la cámara de origen, debe pasarse a la otra cámara para que lo discuta y ponga a votación.

Si en la cámara revisoria se rechaza totalmente el proyecto, lo devuelve a la cámara de origen con sus respectivas observaciones, donde se revisará de nuevo, si se aprueba, regresará a la revisoria. Si en ésta se aprueba, pasará al ejecutivo, de lo contrario, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo.

Si la cámara revisoria rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la cámara de origen, la discusión en ella se referirá sólo a la parte objetada, adicionada o reformada de la revisoria, si estas se aprueban en la cámara de origen por mayoría absoluta de votos el proyecto pasa al ejecutivo. Si las modificaciones no son aprobadas en la cámara de origen, regresa a la revisoria, si esta lo desecha por segunda vez por mayoría absoluta, se pasa al ejecutivo sólo la parte aprobada; en caso de que la cámara revisoria insista en las modificaciones, el proyecto no se volverá a presentar en el mismo periodo.

Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisoria o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites anteriores, donde sólo se discutirá y votará en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados; aprobados éstos, se pasará el expediente a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible. Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan, que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad del las leyes.

Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de actas de la Cámara respectiva.

Cuando el proyecto es aprobado en su totalidad por ambas cámaras se remite al ejecutivo; si éste no tuviere observaciones (se entiende sin observaciones al no regresarlo con ellas dentro de diez días útiles de haberlo recibido, o el primer día útil si el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones) se publicará inmediatamente.

El ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

En caso de que el ejecutivo objete el proyecto, todo o en partes, esto regresará a la cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de los votos de cada cámara, el proyecto será ley o decreto y pasará de nuevo al ejecutivo para su promulgación.

▪ *Publicación*

Para que sea del conocimiento de todos los gobernados, las leyes se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta” (aquí el texto de la ley o decreto). Cuando la ley se refiera a la elección del Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le da el artículo 84 y 85 (según el caso), de la Constitución, declara:” (aquí el texto).

Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: “La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta” (texto de ley).

▪ *Iniciación de la vigencia*

“Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad (de 20 hasta 40 km.)”²². Esto con el fin de que en todo el país se conozca la ley que entrará en vigor.

Si la mencionada ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Tena Ramírez dice que: “al prescindir de las diversas funciones en el sistema bicamaral podemos encontrar ventajas propias, en cualquiera de los fines que con él se busquen. Las enumera de la siguiente forma:

²²Artículo 3 y 4 del *Código Civil* para el Distrito Federal.

a) Debilita, dividiéndolo al poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo, por lo que favorece al equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las Cámaras, hay la presunción fundada de que es el congreso quien tiene la razón.

c) La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio".²³

Por lo que podemos ver en el inciso *a* no hay mucha semejanza a lo que nuestra realidad apunta, puesto que en nuestro país hay bicammarismo, pero no del tipo inglés.

El bicammarismo que encontramos en México está retomado del modelo estadounidense, por lo tanto, presidencialista; por

²³Tena Ramírez, *op.cit.*, p.270

esto, en nuestro país el Ejecutivo está por encima del Legislativo en cuanto a facultades se refiere.

En el caso del inciso *b* podemos rescatar un asunto muy importante, pues el Ejecutivo hoy en día sigue manteniendo su predominio, ya que cuenta con los servicios incondicionales del Partido Revolucionario Institucional, detalle que ha servido como freno al Poder Legislativo; primero por tener mayoría relativa en la Cámara de Diputados y, más aún por tener mayoría absoluta en la Cámara de Senadores. Esto indica que si la Cámara de Diputados, por ejemplo, entabla un conflicto con el Ejecutivo, tendrá que vérselas solo, pues la de Senadores de antemano estará a favor del Poder Ejecutivo.

Cuando se analiza el inciso *c* podemos encontrar también contradicciones de primer orden, pues si el Presidente de la República manda una iniciativa, no es en la segunda Cámara (la de Senadores) donde se cuestionará por lo antes mencionado, sino al contrario, es en la Cámara de Diputados donde se criticará de manera más equilibrada cualquier iniciativa que provenga el Ejecutivo. Fenómeno existente desde que en la Cámara de Diputados existe mayoría opositora al Partido de Estado. Antes de esto el Poder Legislativo era un falacia, hoy es una esperanza para el avance democrático en nuestro país por medio de la

participación efectiva e íntegra de las facultades del Poder Legislativo.

Nuestra Constitución Política y las leyes secundarias permiten que los diferentes órganos del Estado, tengan que participar de manera conjunta en ciertas acciones de gobierno, caso que permite fortalecer el control en la toma de decisiones, que las cuestiones técnicas sean más completas y que la representación de intereses determinados sea guiada por el mejor camino existente; como ejemplo podemos encontrar el refrendo o también la formación de una ley.

Teóricamente hablando, el refrendo en nuestro país debe contar con estos principios básicos, pero debido a que en nuestro sistema presidencial el que detenta el poder del Ejecutivo nombra y remueve a los miembros de su gabinete a su antojo, no se pueden cubrir los fines del refrendo. Existe, pero no como refrendo, pues es un sub-refrendo el existente en nuestro país; ya que cumple con algunas cuestiones, por ejemplo la parte técnica sí recae en el Secretario, pues de éste es la responsabilidad de las acciones a realizarse con su firma.

La creación de leyes, su aprobación y su promulgación, para Reinhold Zippelius es “un caso importante de colaboración es, además, el sistema bicamaral que, en estricto sentido, significa que el Poder Legislativo está compuesto de dos cámaras y que, para la expedición de una ley, es necesaria la aprobación de ambas. Por lo que la división de la competencia sirve para procurar voz y participación a los intereses estamentales o federalistas”.²⁴

²⁴Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, Ed. Porrúa, México, 1998, pp.96-97.

IV

NECESIDADES DE UN NUEVO PODER
LEGISLATIVO

4.1 LA DEMOCRACIA, ORIGENES Y DIFERENTES CONCEPCIONES

El título de este capítulo nos dice mucho si regresamos a ver los anteriores y los comparamos con la realidad en nuestro país y, más aún si revisamos las diferentes formas de ver a la democracia de manera teórica y práctica. Para tal efecto daremos un recorrido ligero por los orígenes y diferentes concepciones de la democracia.

Antes que nada debemos saber que en la historia de la democracia, teóricamente hablando, tenemos tres tipos de tradiciones: a) la teoría clásica; b) la medieval, y c) la teoría moderna. La primera de ellas tiene que ver con las ideas aristotélicas de que existen tres tipos de gobiernos para definirla; una es el gobierno del pueblo, otra, el de todos los ciudadanos y la otra es la de todos aquellos que según las reglas, tienen derecho a ser ciudadanos. La democracia es diferente a la aristocracia, precisamente porque en esta última predomina el gobierno de pocos, y más aún lejana de la monarquía, porque en ésta última es el gobierno de uno.

Las ideas que giran en torno a la era medieval y sus teorías, son experiencias por lo general de la tradición romana. El que detenta el poder supremo sólo será el resultado de la

determinación del pueblo y que el primero tenga una representación a través del que se ha escogido para tal efecto.

La tercera tradición o teoría moderna, la encontramos a partir de las ideas de Nicolás Maquiavelo, que caracteriza a la democracia y la relaciona con la república, diferente de la monarquía.

Platón piensa en las formas de gobierno en torno a la república. Entre las diferentes formas menciona a la aristocracia, timocracia, oligarquía, democracia y tiranía, pero él se inclina definitivamente por la aristocracia como la mejor forma de gobierno porque dice que la democracia puede provocar resultados que no sean los mejores para superar una crisis o un conflicto. Por ejemplo, cuando el pueblo es victorioso, por lo regular suceden destierros y se practican asesinatos. Algunos puestos dentro del gobierno son cubiertos a través de sorteos y son equitativos en el momento de distribuir el gobierno. Es decir, que Platón encuentra más perjuicio en la forma de gobierno democrática que en la aristocrática.

Platón define a la democracia como “gobierno del número y gobierno de los muchos o de la multitud”;¹ distingue formas buenas y malas: las primeras en base a la legalidad y las segundas en base a la ilegalidad. Considera a la democracia como la menos buena entre las formas buenas de gobierno, pero también dice que es la menos mala entre las malas. Esto porque el poder se encuentra dividido en muchas partes, lo cual complica la cuestión legal y a la felicidad misma; si se está contra la ley, la democracia si funciona.

Aristóteles habla de tres formas corruptas y tres formas puras de gobierno. Para definir el caso, él parte del interés en el momento de gobernar, es decir, si gobierna con un interés general o para satisfacer sus intereses personales, en coordinación con tres elementos claves que son por ejemplo la forma corrupta, que es el nombre de la democracia, con la que la ventaja está en los pobres; otra es la tiranía, que le da ventaja al monarca y, por último, la oligarquía, que le da ventaja a los ricos.

También podemos encontrar en diferentes partes de la historia a pensadores de la democracia con ideas diferentes de ella como Ugolino, en el que encontramos un aporte donde el pueblo no da el poder al emperador de manera

¹Bobbio, Mateucci, Pasquino, *Diccionario de política*, Ed. Siglo XXI, 39ª Edición, México, 1997, p.442.

tajante, siempre queda algo de poder en el pueblo, pues concibe al emperador como una parte del poder, como una especie de procurador al servicio del pueblo.

También encontramos otro pensador interesante llamado Marsilio², quien atiende de manera más concreta el caso que nos aqueja, pues destaca dos tipos de poder: el ejecutivo y el legislativo, aterrizando el poder del pueblo en el último, al cual llama poder principal, mientras que el poder secundario se deposita en el poder ejecutivo, el cual es revocable o poder derivado. Ideas que forman parte fundamental de las teorías que defenderán los precursores de la democracia moderna (Locke y Rousseau), aunque posteriormente surgen diferencias entre dichos autores, pues el segundo defiende la postura de que el poder legislativo recae directamente en los ciudadanos. Para Locke, el poder legislativo lo tienen que realizar representantes de los ciudadanos.

Después de lo mencionado podemos darnos cuenta de que en la realidad existen dos preocupaciones principales alrededor del tema de la democracia u otras formas de gobierno; éstas fueron la república y la monarquía, que Santo Tomás de Aquino reduce a formas jurídicas. La república funciona a través de leyes, mientras que en la

²*Ibíd.*p.444.

monarquía el mandato no se limita por las mismas, es decir, desde mi punto de vista, las leyes existen en las dos partes, tanto en la república como en la monarquía, pero en la república existen para los gobernantes y los gobernados; en la monarquía sólo existen para los gobernados.

La democracia, este concepto tan complicado para los pensadores de la política, ha transitado por diversas facetas, una de ellas también lo es el liberalismo, localizado prácticamente en el siglo XIX, donde encontramos como uno de sus más importantes precursores a Benjamín Constant, quien hace una comparación de las democracias (la antigua y la moderna). Le da una importancia al término a partir de las libertades individuales frente al Estado, libertades del individuo, al ciudadano, aunque menciona que no todos los ciudadanos pueden tener derecho a este tipo de libertades.

Constant defiende la idea de que el comercio y la expansión del mismo ha contribuido a que la idea tradicional de la democracia sea obsoleta, es decir, que la formación de leyes y la práctica de las mismas no es funcional cuando se realiza directamente por los ciudadanos. Este autor cree en la participación directa de los ciudadanos, pero sólo a través de un órgano que los represente, y la libertad radica en que ellos tendrán derecho a votar y a ser votados.

En pocas palabras, la democracia liberal, defendida también por Tocqueville y Stuart Mill, versa en torno al Estado que reconozca y defienda principios básicos como: libertad para reunirse, de religión, de imprenta y pensamiento; postulados que no pueden ser sino en la democracia representativa, o también llamada parlamentaria, donde dicha representación se restringe a unos cuantos ciudadanos y no a todo el pueblo.

El socialismo también toma parte en el pensamiento de la democracia, no están peleadas estas ideas, pues no es distinta la relación existente entre ellas. Es muy importante mencionar que el ideal de la democracia no es constitutivo en el socialismo, pero sí es necesario y también integrante. Primeramente para explicar esto es necesario hacer una transformación profunda a la sociedad, por lo que no se llega a tal cometido sin el fortalecimiento de la base popular de un Estado, por esto es integrante, y sin el refuerzo de la base popular no hay como hacerlo realidad, por eso es necesario y, no es constitutivo porque no se basa sólo en las ideas y relaciones políticas, sino que existe un revolucionamiento también en las ideas económicas.

La idea del sufragio universal va más allá. De hecho, en este tipo de democracia se critica de manera negativa a la democracia representativa, porque el control del poder que

debe ser desde abajo no lo es en la parte económica, como sí en la política; elementos que buscan discernir y resolver la problemática del autogobierno, pero también de la autogestión.

Marx resalta como punto importante a los productores, por lo tanto denomina autogobierno de los productores a la democracia que él defiende. Caracterizadas primeramente como un organismo de trabajo legislativo y al mismo tiempo ejecutivo; electoral en todos los organismos e instituciones del Estado, por ejemplo la burocracia, la magistratura y el ejército entre otros. La toma de decisiones es a través del sufragio universal, buscando concejales municipales, mismos que tendrán responsabilidades, revocables en cualquier momento. La existencia de una asamblea nacional es determinante, creada a través de representantes comunes rurales.

En pocas palabras, podemos definir a la democracia socialista como una forma de gobierno donde se busca dar reconocimiento a las críticas que certeramente declaran que los centros de poder tradicionales se encuentran en la actualidad en las grandes empresas, rasgo que tendrá efectos negativos, pues la presión o el control que se pueda ejercer por parte de los ciudadanos se realizará siempre en base a la democracia política, lo cual no es suficiente porque

se queda sólo en lo político, mientras que lo económico no tiene ningún tipo de control.

La democracia pensada en sus diferentes formas es elitista, pues hemos encontrado diferentes críticas; la que en este caso nos ocupa, es la que critica a la soberanía popular. La única manera de detectar todo tipo de detalles alrededor de la democracia es a través de la observación de los hechos, dejando a un lado las concepciones meramente ideológicas y retomándolas de manera científica, actividad realizada por minorías que Ludwig Gumpowicz, Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto denominan élites.

Para estos pensadores existe un ideal límite, denominando así a la soberanía popular y lo que crean con esto es una negación porque jamás ha existido ni puede existir, porque en las diferentes formas de gobierno existe siempre una minoría que son los que dominan el poder junto con sus ideólogos. En efecto, “clase política” es como Mosca los denomina. Para dichos pensadores, la oligarquía es la única forma de gobierno que ha existido en el curso de la historia, lo cual es determinado por las diferentes formas que esta clase política “se forma, se reproduce, se renueva, organiza y ejerce el poder”.³

³*Ibid.* p.448.

Para Schumpeter la democracia existe donde existe competencia, donde existen diferentes grupos en busca del poder, que lograrán sólo por medio del voto popular. Para tal caso le da relevancia importante a las cuestiones de liderazgo, pues existe éste elemento en todas las organizaciones políticas. De hecho, la forma en cómo se disputan el poder, dice él, determinará las diferencias que existen entre un régimen y otro.

Por otro lado, la democracia la podemos identificar de manera institucional o jurídica en el régimen parlamentario y en el régimen presidencial. La relación entre el legislativo y el ejecutivo marca la diferencia. En el presidencialismo el pueblo directamente elige al ejecutivo, quien responderá por su mandato ante el pueblo quien participa en la elección, mismo que apoyará al presidente con la reelección en caso de existir ésta. Mientras que en el parlamentarismo el ejecutivo depende del legislativo, pues de él emana su figura, sin olvidar que el legislativo depende del voto popular.

La democracia tiene que ser estigmatizada también para poder dar cause según la dirección y las características que contiene cada sistema político. Por ejemplo, el que podemos localizar en los países del tercer mundo, donde por lo regular las reglas no son respetadas, aún cuando se encuentren en vigor, de manera que existen regímenes liberal-democráticos

identificados con la democracia formal y por otro lado, regímenes social-demócratas identificados con la democracia sustancial.

Se le llama democracia formal por tomar en cuenta las ideas universales en cuanto a la forma de proceder, con los cuales el contenido de las decisiones pueden ser diferentes. Por otro lado, la sustancial tiene que ver con la inspiración de los ideales tradicionales democráticos, es decir, mayor importancia al igualitarismo; democracia como gobierno del pueblo para el pueblo, a diferencia de la democracia formal, que es un gobierno del pueblo, la cual puede favorecer a una minoría que detente el poder económico, por lo que podemos decir que no es un gobierno para el pueblo, aunque sí del pueblo.

Para el caso de México podemos atribuir el caso más antiguo, es decir, el aristotélico, donde la democracia es una disputa de los pobres contra los ricos, estado de clase. Modelo en el cual los pobres son mayoría, por lo que históricamente la democracia ha sido más satanizada que deseada y al revisar estos dos tipos de democracia podemos idealizar en que la mejor no es la una ni la otra, la mejoría sólo es en la conjugación de las mismas, es decir que la formal y la sustancial no tienen por qué estar separadas.

Según Leonardo Morlino “la democracia no se ha identificado nunca con una corriente concreta de pensamiento: es más bien un producto de todo el desarrollo de la civilización occidental”.⁴

Hay quienes consideran a la democracia como un régimen donde debe existir una correspondencia entre los que deciden a través del voto y entre los que realizan los actos de gobierno. También hay quien piensa que es un régimen político donde los ciudadanos considerados políticamente iguales, de alguna manera son influencia para que la capacidad de respuesta sea continua. La mayor parte de los pensadores que utilizan el término, lo hacen buscando justificar un modelo, el cual determinará a la democracia, no ésta al modelo, lo cual indica que no existe específicamente; serán las circunstancias por las que atravesase en tiempo y forma algún régimen determinado.

Dahl menciona que la democracia debe contar con dos postulados para superar las cuestiones empíricas. El primero tiene que ver con la capacidad de respuesta que un régimen pueda tener, las oportunidades serán para todos los ciudadanos en tiempo y forma; para que esto pueda ser se tiene que atender tres cuestiones: la primera es que sus

⁴Bartolino, Cotta, Morlino, Panebianco, Pasquino, *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, México, p.80.

preferencias sean formuladas por ellos mismos; la segunda es que de manera individual o colectiva puedan expresar sus preferencias al gobierno y a los demás y, la tercera versa en que el origen y contenido de sus preferencias deben ser tomadas en cuenta sin discriminación.

El segundo postulado nos dice que tienen que existir garantías institucionales para que las tres oportunidades de las que se habló anteriormente puedan también existir, mismas que recaen en: la existencia de instituciones que hacen depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencia; correctas y libres elecciones; la posibilidad para ocupar cargos públicos de elección; la información que cuente con diferentes alternativas; el apoyo para los líderes será ganando competitividad; la existencia del voto no se puede coartar; el pensamiento y la expresión deben tener plena libertad; la organización y asociación tendrán que ser libres.

Con todo lo antes mencionado Dahl caracteriza a la correspondencia existente en la responsabilidad-representación-elección, que se manifiestan en la doctrina liberal constitucional.

Para Leonardo Morlino los regímenes democráticos son los que presentan las siguientes características: “a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas, correctas; c) más de un partido; d) fuentes de información distintas y alternativas”.⁵ Datos funcionales sobre todo en el plano empírico.

Si partimos de la idea de que la democracia se encuentra ligada al conflicto, entonces una de las principales preocupaciones será tarde o temprano la estabilidad, para lo cual existen teóricos que ya atienden este asunto como tema central, es decir que no sólo es importante la democracia, sino también los efectos de su aplicación. Uno de ellos es Powell, a quien preocupa primeramente el rendimiento de la calidad democrática, determinado por la participación electoral, el orden civil y la estabilidad gubernamental, por lo que el rendimiento democrático depende del análisis que él hace de las condiciones socioeconómicas de los ordenamientos institucionales del sistema de partidos.

Después de todo lo antes mencionado podemos decir que la democracia cuenta con elementos que se generalizan, otros, sólo en algunas circunstancias y, en otras ocasiones se complementan con otros más, o sea, que según las

⁵*Ibíd.* p.85.

circunstancias la democracia va a ser formal, sustancial, liberal, socialista, de masas, etc. Lo más importante para mí, es que la democracia cuenta con elementos que flexibilizan la estadía en el poder de cualquier grupo o clase dominante, lo cual se traduce en competitividad y al mismo tiempo, en resultados a nuestras diversas necesidades como sociedad.

4.2 ESTRUCTURA ECONÓMICO-SOCIAL Y LA DEMOCRACIA

En el presente apartado, la importancia de la democracia estará impregnada de algunos elementos como el acuerdo-compromiso, que está dirigido a establecer derechos y obligaciones entre dos o más partes con el objeto entre otras cosas, de mediar entre la sociedad y sus diferentes situaciones económicas.

En este panorama de la democracia podemos ver que existe un alto índice de inestabilidad e incertidumbre, porque nunca se sabe a ciencia cierta la manera de actuar de los órganos electoralmente responsables frente a sus representados, y esa incertidumbre no puede rebasar ciertos límites materializados en acuerdos-compromiso determinados por

reglas, que la sociedad en algún momento acepta y resuelve de manera pacífica. Las fronteras que encontramos aquí, pueden ser superadas, pero no sólo contraviniendo las reglas, también cuando se tomen decisiones que afecten a intereses percibidos como vitales por los sectores importantes en el acuerdo-compromiso político.

Creo que no hay mejor ejemplo que la histórica relación entre los dueños de los medios de producción y los productores, de los que se conocen mil y un casos. Lo importante es que la democracia aquí juega un papel desigual, sobre todo en sistemas o regímenes liberales, donde si se presenta un acontecimiento donde hay que decidir perjudicar a las mayorías o a las minorías, indiscutiblemente la protección será para éstas últimas. Si esto acontece en un régimen socialista, la democracia existente en éste, seguramente decidirá proteger a las mayorías. En pocas palabras, la estructura económico-social y la democracia estarán determinadas por los motores productivos de cada uno de los dos regímenes.

Por otro lado, la democracia es un mero reflejo de la situación económico-social de los países, pues se deja ver por el respeto a las reglas entre otras cosas, que en los países del primer mundo la sociedad está educada de una forma diferente, es decir, que cuenta con elementos

culturales que le permiten asimilar las reglas de la democracia como algo que les permitirá vivir de una manera más equilibrada con sus semejantes y con la naturaleza, asunto que en el tercer mundo no es tan importante, pues en éste los ricos se cuidarán de los pobres y los pobres harán lo mismo de los ricos.

A mi parecer, las cuestiones de la democracia, cuando se analizan desde la forma en que está formada la economía y la sociedad, distan de las formas teóricas antes presentadas. Pueden tener ciertas similitudes, pero no lo serán del todo, y por lo tanto tendrán que recuperar elementos determinantes como sus orígenes históricos, culturales y transculturales que han tenido influencia en la forma de concebir al mundo.

En palabras de Leonardo Morlino encontramos que “éste régimen político, es aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica entre los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en el escenario político”.⁶ Para Leonardo Morlino esta definición se distingue respecto a las otras citadas antes, tanto porque insiste más en el aspecto genético -como nace y se forma un régimen democrático-

⁶*Ibid.* p. 84-85.

como porque se refiere indirectamente a ciertas condiciones socioeconómicas.

Un factor importante para determinar los avances o retrocesos en la democracia son las condiciones culturales de una sociedad, por lo tanto, económicas si partimos de que la cultura en el sentido estricto de la palabra quiere decir *visión del mundo*; elemento que estará determinado por las condiciones en la forma de vida de los individuos, su historia y las influencias que puedan hacer eco en él como ya se mencionó. La economía es determinante cuando analizamos dos tipos de sociedad, una donde las diferencias económicas son más o menos similares, y otra donde existe un verdadero desequilibrio, es decir que las cuestiones económicas se encuentran excesivamente inclinadas por lo regular hacia una minoría.

La democracia obedece necesariamente entre otras cosas a la situación de la sociedad, a su estructuración misma en lo político, pero también en lo económico, pues una persona que tenga necesidad de alimento, de educación, de empleo, de tantas otras cosas que podemos caracterizar como necesidades principales o primarias de todo individuo, difícilmente se preocupará por la democracia. Es decir, que se ve impregnado de una cierta desesperanza, lo cual lo llevará a adoptar posiciones de autodefensa, materializada

ésta en actitudes de resentimiento porque escuchará que su régimen es democrático y analizará su situación y la de sus semejantes, por lo tanto, satanizará, con razón, a la democracia, pues para los individuos que se encuentren en esta situación precaria, económicamente hablando, esta precariedad también será cultural y por lo mismo, humana.

Dahl menciona dos condiciones favorables para la democracia: una es la difusión de la alfabetización, es decir, instrucción e instrumentos de comunicación; el otro elemento es la ausencia de desigualdades económicas extremas.⁷

Algunos autores destacan que en sociedades preindustriales sí puede existir la democracia, ésta que es de masas (democracia de masas) es práctica en este tipo de sociedades, ya que los liderazgos acaparados son también factores importantes en la movilidad económica, por lo tanto, pueden utilizar en diversos momentos las necesidades de las mayorías para beneficiarse con su apoyo en tiempo y forma.

Podemos concluir que en las sociedades que hay un avance económico, existen condiciones socioeconómicas que

⁷*Ibíd.* p.93.

permiten la existencia de un pluralismo social, aspecto nodal para el avance democrático, gracias a que las condiciones económicas de la sociedad son más o menos similares.

4.3 EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO Y LA DEMOCRACIA

Cuando analizamos el régimen político mexicano y la democracia existente en él, vale la pena recordar todos y cada uno de los capítulos que realizamos en este trabajo, pues nos servirán para determinar los retrocesos, estancamientos y avances por los que ha atravesado nuestra sociedad en el transcurso de su vida política y económica.

Las teorías clásicas de división de poderes, las del parlamentarismo y del presidencialismo, los principios básicos de nuestra constitucionalidad, las diferentes ideas y formas de concebir a la democracia, forman toda una gama de elementos que nos servirán para poder identificar la situación en que se encuentra la democracia en México.

México cuenta con una historia contemporánea clave para determinar la situación actual, pues en ella podemos

encontrar un elemento de control, que es la presencia de un partido hegemónico que ha influido de manera importante en el sistema de partidos y en toda la política.

México es un país *sui generis*, impregnado de una situación política difícilmente localizable en otro país, pues cuenta con un rasgo determinante, el partido que nos ha gobernado en los últimos 70 años (Partido Revolucionario Institucional) u organismo disfrazado de partido, pues de acuerdo con los pensadores mexicanos Francisco Piñón Gaytán y Lorenzo Meyer, el partido que nos ha gobernado sólo es de palabras, porque en primera instancia, según el primer investigador “en México, el primer elemento de control lo constituye la confusión o simbiosis entre partido y gobierno. En México en realidad el PRI no es un partido en sentido literal del término. Es una gran ‘bolsa de trabajo’ al servicio del aparato oficial, es una especie de ‘agencia’ electoral, cuyas directrices las recibe directamente del Presidente en turno, sin ninguna crítica, ni auto-crítica”.⁸

Lorenzo Meyer dice que “el PRI no es un partido político en el sentido tradicional, sino una organización gubernamental encargada de coordinar los procesos electorales (cuyo sentido no es realmente el de elegir entre varias alternativas,

⁸Francisco Piñón, *op.cit.*, p.83.

sino legitimar las decisiones tomadas por el gobierno), movilizar y disciplinar a los miembros de sus organizaciones y avalar las políticas gubernamentales, en cuya formulación no tiene injerencia efectiva".⁹

Podemos decir que nuestro país, debido a estas circunstancias, cuenta también con una democracia *sui generis* (si se le puede llamar democracia), pues uno de los requisitos de la misma es precisamente entablar competencia entre los liderazgos que pretenden gobernar un país. La idea es lo suficientemente complicada como para pensar que es precisamente este detalle el que ha mantenido a México como un país democrático en discurso, no así en su práctica o en su realidad, rasgo que nos establece en el lugar de los países tercermundistas, países donde la democracia es muy difícil de aplicar, debido a la situación del régimen imperante.

El cuestionamiento que en esta parte se hace a la democracia mexicana, es en base a que la clase política mexicana que nos gobierna, hace como que tiene un partido, pero que no es partido, también hace como que compete, pero eso es cuestionable. También siempre ha presumido de ser o de formar parte de un sistema democrático, pero la

⁹Cit. en *ibíd.*, p.83.

gran mayoría de los estudiosos del tema lo caracterizan como un régimen antidemocrático, porque manipula el término, entre otras cosas a través del gatopardismo, la creación de partidos satélite, pero en el momento donde se tiene que decidir, donde se concreta una de las finalidades de la democracia, que es obtener el resultado de los que deciden otorgar el voto a cualquiera de las partes en la contienda, suceden muchas cosas, previas y posteriores; las previas son muy comunes, reducida la mayoría de ellas a manipular las necesidades de las mayorías, las posteriores, son menos comunes, pero necesarias cuando el poder está en peligro, por ejemplo la caída del sistema en 1988.

Todo lo anterior tiene resultados inmediatos, son causa directa del abstencionismo; este que se ha manifestado también de diferentes maneras, el que más puedo recordar por su nivel de importancia es el de las elecciones para presidente de la república de José López Portillo, momento por el cual el régimen atravesó por circunstancias serias, pues su candidato llegó a competir solo, experiencia delicada, pues con ella no había como cubrir las prácticas antidemocráticas de nuestro régimen.

No hay que olvidar que la democracia es uno de los instrumentos políticos e ideal de la modernidad en el cual la competencia es la esencia principal de esta palabra. Por esta

razón debemos destacar que la competencia requiere de competitividad y si ésta falta, el régimen debe preestablecer o contemplar, a través de reglas y actitudes, las posibilidades de perder. Así, las oportunidades de perder y las de ganar deben contar con ciertas libertades, o sea, que todos los ciudadanos tienen las mismas libertades como en algún momento reconoció Alexis de Tocqueville en su *Democracia en América*.

Hoy en día podemos decir que México cuenta con altibajos en el régimen existente, pero son más los *bajos* que los *altis*, porque la clase política que nos ha gobernado a lo largo de la historia, no lo ha hecho con miras de servir a su patria, se ha desenvuelto sirviéndose de ésta, manipulando, coercionando, cooptando, es decir, utilizando instrumentos que no sirven para alcanzar los fines de la gobernabilidad, que en su traducción esta significa la capacidad de un gobierno de satisfacer las necesidades de su pueblo, más bien se ha preocupado en generar capacidades para engañar y aprovechar todo lo que se pueda en su beneficio de clase.

Si a cualquiera de los teóricos especialistas en el tema de la democracia se les preguntara ¿qué necesita México para superarse como país democrático?, estoy seguro que una de las principales respuestas giraría en torno de la situación

económica del país; México necesita más una reforma económica, que una reforma política.

La extrema pobreza se encuentra en las mayorías y cada vez crece más y más, y la extrema riqueza, cada vez se reduce a menos familias. Este elemento económico es una posible solución, pero cada vez se encuentra más distante, pues nuestra realidad nos muestra que al contrario, la idea es precisamente hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, pues la economía de mercado y el neoliberalismo exigen que exista una libertad plena, y nuestro régimen político adopta la idea privatizando casi todas las empresas paraestatales que tenía, pero se olvida de generar una buena administración con los recursos obtenidos de las mismas, y por tal motivo esta corrupción ha dado lugar a que la participación política de la ciudadanía en México sea más tajante y concreta en determinar que para que el país tenga un avance respecto a las expectativas de la mayoría, debe cambiar el régimen imperante en nuestro país. Discurso indiscutible, pues en la actualidad es también utilizado por los aspirantes del Partido Revolucionario Institucional (la mayoría de éstos) para obtener puestos de representación popular.

Por tal motivo, se están analizando con más detalle fenómenos políticos como el de 1988 para la presidencia de

la república, y en 1999 para la gubernatura en Nayarit. Fenómenos coyunturales, pues en el primero podemos destacar que la coalición de los partidos opositores dieron paso a nuevas esperanzas en pos de la democracia. En el segundo podemos encontrar también una alianza para derrotar electoralmente al PRI en un estado donde tiene mucha fortaleza y sólo con alianzas opositoras de esa magnitud se puede dar paso a la competitividad, al grado de que hoy en día los partidos opositores, con un esfuerzo verdaderamente extraordinario, han llegado a ocupar puestos de representación muy importantes, como son gubernaturas y la mayoría en el Congreso de la Unión.

Gracias a lo antes mencionado, nos podemos dar cuenta que México no deja de ser *sui generis* en sus formas políticas de actuar, pues los excesos en los que ha incurrido la clase gobernante en nuestro país, ha dado firmes esperanzas para que esto pueda cambiar, pues de seguir así, sabemos de antemano todos los mexicanos, incluidos los fieles servidores del Partido Revolucionario Institucional que las patologías sociales como es la delincuencia, el hambre, algunas enfermedades y en general la crisis humana, nos corroe a todos como sociedad, por lo que es necesario un cambio. Para Francisco Piñón "la democracia, a estas alturas de la cultura mexicana, no puede ya ser un simple vestido de comentario, una cosa que se regula desde

las altas esferas del poder o por medio de los eternos líderes, que no son sino los engranajes de una aplanadora que ya empieza a extorsionar más de la cuenta de lo que los pueblos soportan normalmente”.¹⁰

Por lo pronto, elementos democráticos existentes hoy en día son parte de la esperanza materializada de los luchadores sociales y de la sociedad civil, pues el hecho de que en el Congreso de la Unión, concretamente en la Cámara de Diputados, exista una mayoría opositora, es un primer síntoma de lo que se pretende defender desde el título de este trabajo. Es decir, que el régimen político mexicano tiene hoy en día las esperanzas puestas en la Cámara de Diputados para que la democracia no se quede sólo en el discurso formal y sea una realidad que practiquemos como país los mexicanos todos. Ya que esto está dando pautas para que en la Cámara de Senadores también se anulen las mayorías absolutas, no sólo priístas, sino la de todos los partidos, esto es más que el fin del priísmo, para mi gusto, sería el fin de las mayorías absolutas, por lo que en estos momentos podemos decir que uno de los instrumentos más confiables para que México sea democrático, es el Poder Legislativo.

¹⁰*Ibid.* p.98

El Poder Legislativo en la actualidad es un instrumento democratizador en México por todos los elementos que lo acompañan desde su gestación hasta la evolución adquirida, porque de alguna forma u otra, ejerce influencia en los órganos del Estado, además que cuida de las reglas para que la democracia pueda ser en nuestro país y desarrollarse de manera empírica. Por tal motivo existen nuevas cuestiones que se deben cubrir, mismas que han sido reflexionadas gracias a elementos encontrados en éste capítulo, pues en este, encontramos elementos substanciales que nos muestran diferentes formas en que la democracia y sus actores se pueden manifestar.

Por otro lado, también analizamos una cuestión muy difícil de superar (la económico-social), pues no existe un fórmula para sacar de la pobreza a la mayoría de los mexicanos y, menos cuando sabemos que la economía de mercado es la que se encuentra globalmente imperando, desconcertante, porque los pobres no sólo seguirán siendo pobres, sino que serán más pobres aún.

Hasta este momento entendemos que la democracia está entrando a formar parte del régimen político mexicano, acontecimiento que podemos comprobar, sobre todo en la Cámara baja del Poder Legislativo, pero en nuestro país existen muchas lagunas jurídicas para que la

democratización pueda funcionar plenamente en nuestro sistema político. Esta es la primera de dos preocupaciones, la segunda es que la democracia no es igual a justicia, la democracia es competencia, es conflicto.

En la página 224 de este mismo capítulo Dahl enmarca dos postulados que nos ilustran esta preocupación, y la situación del Poder Legislativo hoy en la LVII Legislatura nos lo demuestran, no de manera exacta, pero podemos ver por ejemplo, que los medios de comunicación más usuales, son unos verdaderos manipuladores de la información al grado de satanizar a inocentes y canonizar delincuentes con toda libertad, pues no existen medios para obligar a los medios a que se esfuercen por comunicar la verdad como en países del primer mundo, donde la empresas comunicadoras enfrentan jurídicamente cualquier difamación no fundamentada.

Para beneplácito de los que quieren ver a México democratizado, existen elementos que vislumbran el derrumbe del sistema de partido hegemónico, pero no se deben pasar por alto las deficiencias con las que cuenta sobre todo el Poder Legislativo, uno de los tres poderes que está sirviendo de puerta para dejar entrar a la democracia.

El descuido en las deficiencias que presenta el Poder Legislativo puede significar un retroceso en lo que hasta hoy se ha avanzado.

La transformación del Poder Legislativo se debe acoplar a los cambios, pues gran parte de sus elementos fueron creados para servir al régimen político impulsado por una élite que no necesitó nunca de la democracia real, al contrario, ésta llegó a perjudicar sus intereses personales.

Una de las nuevas necesidades que el Poder Legislativo requiere atender, es que, la partitocracia (sobre todo de la oposición) se hace presente en muchas de sus actividades legislativas, al grado de que los representantes, lo son, pero del partido, no del pueblo. El interés radica en los partidos de oposición, porque en ellos es donde se deposita la confianza de la mayoría en pro de la democracia.

Otra necesidad que se debe resolver para que el nuevo Poder Legislativo funcione mejor, es la reelección para que diputados y senadores sean premiados por su esfuerzo como legisladores destacados y, por otro lado, en el ejercicio se vuelven más diestros (se profesionaliza el ejército legislativo), lo cual funcionará como contrapeso al Poder Ejecutivo, pues éste último es un gran legislador gracias a su

amplio staff de asesores profesionales en el ámbito que nos ocupa.

También el Poder Legislativo debe fortalecer su poder fiscalizador, ya que es mínima su actuación en este importante aspecto. Asimismo existen propuestas para que se termine la representación proporcional, pues con esta medida se pretenden evitar desequilibrios en la representación política. Sólo que este tipo de iniciativas deben ser analizadas con mayor cuidado, puesto que son propuestas del grupo parlamentario del PRI, no está de más, ya que el régimen político mexicano y la democracia han estado distanciadas casi 70 años gracias a la cultura antidemocrática de este partido.

Nuestra realidad coincide realmente con la mayoría de los pensadores del primer apartado de este capítulo, en el sentido de que la democracia representativa es la más práctica, por ejemplo Locke expresa que el Poder Legislativo lo tienen que realizar los ciudadanos; Benjamín Constant defiende la participación directa de los ciudadanos mediante un órgano que los represente. También de alguna manera el planteamiento de la democracia de Marx, Schumpeter y Dahl, recurre a la democracia representativa para sus planteamientos.

Por todo lo antes mencionado podemos decir que el futuro del régimen político mexicano y la democracia es previsible, no solo está como simple fórmula, se puede percibir en el ambiente político, sobre todo en la Cámara de diputados; ya se espera también en el Senado. El nuevo Poder Legislativo tiene la obligación de actuar de manera eficiente frente a los conflictos que se pueden crear por las prácticas democráticas en su seno, es decir, que no basta con actuar de manera democrática en la política, también se debe estar preparado para entablar negociaciones que den como resultado soluciones discutidas a fondo o suficientemente.

CONCLUSIÓN

El tema que nos ocupa tiene diversas facetas, dirigidas a establecer al Poder Legislativo como punto de encuentro y como instrumento del fenómeno de la democracia en sus orígenes y concepciones más importantes, que se pueden identificar en alguna parte de nuestra historia o en sus posibles aplicaciones en nuestro país. Las doctrinas que le dan vida, su historia, la manera de cómo está estructurado este poder en México y su futuro, abren el panorama para una mayor discusión, sobre todo por los tiempos que se viven, es decir, que podemos encontrar en nuestra realidad y temporalidad mayores necesidades democráticas en nuestra sociedad.

La democracia es un elemento importante de gobierno en casi todo el mundo, de una forma u otra esta influencia está empezando a ser una necesidad prioritaria en nuestro sistema de gobierno, por lo cual, la democracia está presente en todos los discursos políticos de los partidos que ocupan o que pretenden involucrarse en puestos de elección popular en México. Dos elementos que pueden marchar juntos por el camino de la política mexicana; la democracia y

el Poder Legislativo, la primera un objetivo prioritario, el segundo un instrumento para fortalecer a la primera.

Cada vez se confirma más esta idea, debido a la propia naturaleza de esto que debería ser “del pueblo y para el pueblo”, ya que la forma en cómo se materializa es con participación y, es aquí, donde encontramos los mayores cuestionamientos debido a que existen diversos frenos. Por un lado encontramos a grupos que han encontrado en la democracia una empresa lo suficientemente jugosa como para atenderla con fines particulares.

Por otro lado encontramos que para la mayoría de la gente es difícil o casi imposible participar, pues las crisis económicas y culturales actúan de manera efectiva con esto; primero, es necesario nuevamente mencionar que la estabilidad económica permite la participación del pueblo en asuntos comunes, porque cuenta con los satisfactores principales en la familia, entre ellos la educación. Si estos satisfactores no existen, difícilmente la democracia tendrá un avance rescatable en los individuos, pues éstos se ven obligados por sus necesidades a participar únicamente cuando pueden sacar algo de provecho personal.

De ninguna manera se defiende la idea de que la democracia no pueda existir en México, lo que se intenta es explicar la forma *sui generis* en que ésta se manifiesta en nuestra sociedad. La cuestión económica es importante pero no determinante, pues la participación política por parte de la sociedad civil en busca de solucionar problemas; aunque de manera esporádica o temporal, se ha manifestado, por ejemplo en el terremoto de 1985 en el Distrito Federal.

Por lo que podemos decir que resulta difícil que la democracia participativa funcione en nuestra sociedad en todo momento, pero sí, en casos especiales. Pero como la democracia no puede ser únicamente de casos especiales, no se puede esperar que sea la participativa la que accione, por lo que la representativa hoy por hoy, es el tipo de democracia que puede funcionar, por lo cual existen órganos, organizaciones, instituciones, *ong's*, etc. que participan articulando este tipo de democracia, dentro de los cuales podemos destacar y de hecho es nuestra intención en este trabajo, al Poder Legislativo y su desempeño, para lograr canales que impulsen a la democracia participativa.

Las críticas negativas hacia el Congreso de la Unión, son inmediatas ante los anteriores comentarios, ante estas lo que podemos argumentar es que de hecho, en este Poder, no se representa al pueblo como todos quisiéramos, pero debemos

tomar en cuenta que estamos atravesando por una etapa de nuestro régimen muy interesante, influenciada por el prolongado funcionamiento de un sistema de Partido Hegemónico, que impregnó a todas las áreas de la política mexicana.

Que el pueblo no se encuentra representado en el Poder Legislativo es la crítica más constante, pero este Poder no es como antes, por lo menos en su Cámara baja, podemos estar seguros de que este fenómeno de la democracia, que es el conflicto, dará resultados a mediano plazo, sobre todo si lo que esperamos se hace realidad (que las mayorías absolutas sólo sean un mal recuerdo en este órgano). Así la democracia tendrá más canales y facilidades en lugar de trabas y obstáculos para su desarrollo.

Podemos decir, con satisfacción, que lo mencionado no es tan aventurado, pues intentos de ésta índole ya están dando sus primeros pasos, con dificultad como cualquier cosa que nace, pero están presentes. Me refiero a los Comités Vecinales creados en el Distrito Federal para que en los problemas más importantes, pueda participar de manera directa la ciudadanía por medio de estos comités, mediante el derecho a: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y el derecho a

que el titular de su demarcación territorial, realice sus recorridos para un mejor funcionamiento de éste órgano político administrativo; inscritos en el Título primero de las Disposiciones Generales, Artículo 30 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.*

Los instrumentos que servirán a la ciudadanía del Distrito Federal para participar de manera efectiva en los problemas más importantes que le aquejan, servirán a la medida que los utilicen, es decir, que no sólo encontrarán un lugar en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino también en el Congreso de la Unión (pues se encuentra en la misma ciudad), con esto se verá forzado a funcionar, atendiendo en tiempo y forma los problemas de la ciudadanía con mayor interés, ya que la solución de los mismos se traducirán en discurso político para las contiendas electorales próximas.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, no.189, octava época, 21 de diciembre de 1998.

BIBLIOGRAFÍA

Bartolino, Cotta, Morlino, Panebianco, Pasquino, *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, México.

Bobbio, Mateucci, Pasquino, *Diccionario de política*, Ed. Siglo XXI, 39ª Edición, México, 1997.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978.

Código Civil para el Distrito Federal, Porrúa, México, 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1997.

García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, Adeo, 3ª edición, México, 1988.

Garrido, Luis Javier, *El partido de la Revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP-Siglo XXI, México, 1986.

Garrido, Luis Javier, *La crisis del presidencialismo*, La Jolla, 1989.

Kristicevic, Viviana, et. al., *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1997.

López Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México, 1986.

Moreno, Daniel, *Del Espíritu de las Leyes*, (estudio preliminar) Ed. Porrúa, México, 1971.

Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM-FCE, México, 1994.

Piñón, Francisco, *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*, Plaza y Valdés, México, 1995.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, México, 1997.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1987.

Serrano, Rafael de Agapito, *Libertad y división de poderes*, Tecnos, España, 1989.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 31ª edición, México, 1997.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, Porrúa, México, 1995.

Weldon, Jeffrey A., *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, Tomo 3, Serie 1, Instituto de Investigaciones Legislativas y LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 1997.

Weldon, Jeffrey A., "Las vías políticas del presidencialismo en México", en *Presidencialismo y democracia en México*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart Editores, Cambridge University Press, Cambridge.

Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*, Porrúa, México, 1998.

HEMEROGRAFIA

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los días: 22 y 26 de diciembre de 1962, diciembre de 1971, octubre de 1977, noviembre de 1986, octubre de 1989, julio de 1992, mayo de 1993 y abril de 1996.

Diario de los Debates de la Comisión Permanente de junio y agosto de 1989, agosto de 1993 y 26 de julio de 1996.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, no.189, octava época, 21 de diciembre de 1998.

Revista *Quórum*, no.50, febrero de 1997, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.