

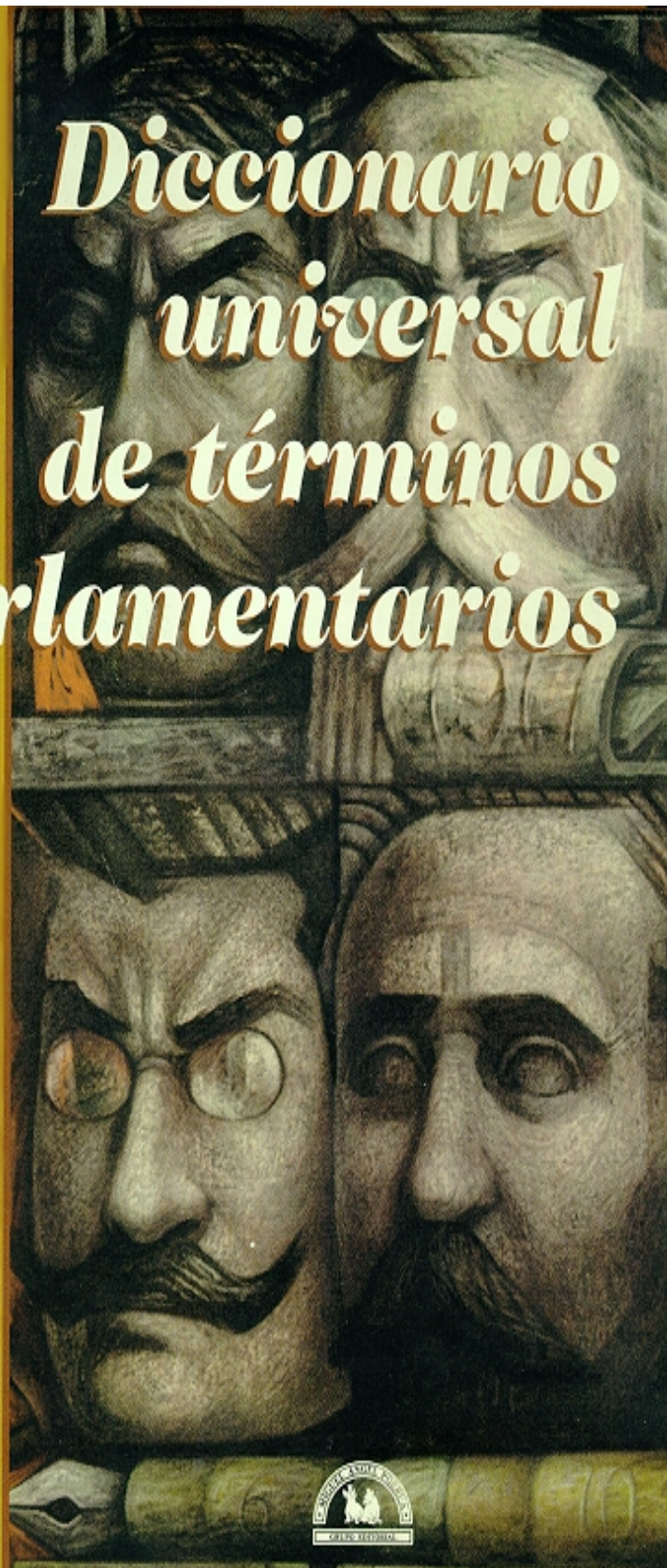
*Diccionario
universal
de términos
parlamentarios*



Francisco Berlin Valenzuela
(Coordinador)
Jorge Moreno Collado
Miguel Ángel Camposeco
Cadena
Manuel González Oropeza
Luis Molina Piñero
Pericles Namorado Urrutia
Javier Orozco Gómez
Susana Thalía Pedroza de la
Llave
Francisco Rivera Alvelais
David Vega Vera

Diccionario universal de términos parlamentarios

Francisco Berlin Valenzuela
(Coordinador)
Jorge Moreno Collado
Miguel Ángel Camposeco Cadena
Manuel González Oropeza
Luis Molina Piñero
Pericles Namorado Urrutia
Javier Orozco Gómez
Susana Thalía Pedroza de la
Llave
Francisco Rivera Alvelais
David Vega Vera



Diccionario universal de términos parlamentarios

Francisco Berlín Valenzuela (*Coordinador*)
Jorge Moreno Collado
Miguel Ángel Camposeco Cadena
Manuel González Oropeza
Luis Molina Piñeiro
Pericles Namorado Urrutia
Javier Orozco Gómez
Susana Thalía Pedroza de la Llave
Francisco Rivera Alvelais
David Vega Vera



MÉXICO

MCMXCVIII

Primera edición, junio de 1997

Segunda edición, junio de 1998

© 1997, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura
Comité de Asuntos Editoriales, LVI Legislatura

© 1998, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura

© 1997-1998

por características tipográficas, diseño y edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Agradecemos la participación en la presente edición del
Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri
LV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

ISBN 968-842-829-9

Derechos reservados conforme a la ley

Diseño de camisa: Fotografía de un fragmento del mural,
obra de JORGE GONZALEZ CAMARENA, Senado de la República.



IMPRESO EN MÉXICO

PRINTED IN MÉXICO

Chihuahua 23 Progreso, Tizapán, San Ángel. Álvaro Obregón, 01090 México, D. F.

Presentación

CARACTERIZADA en particular por su apertura democrática, al cierre de este siglo, la vida política de México requiere de un saludable equilibrio entre los poderes que gobiernan la Federación. La labor del Poder Legislativo, como representante del pueblo, refleja los anhelos y luchas de los mexicanos. Es menester profundizar en el conocimiento de la terminología propia del trabajo parlamentario, a fin de ser más propositivos y así, lograr con firmeza y decisión un México mejor.

Al publicar nuevamente el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, concebido por el talento de quienes coordinaron y proyectaron la “Enciclopedia Parlamentaria de México”, hacemos un público reconocimiento a las eminencias del pensamiento y ciencia jurídica que, organizados por el doctor Francisco Berlín Valenzuela, participaron en la realización de esta obra. Así también, agradecemos las gentiles atenciones del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, por su amable anuencia para la realización de la presente edición. De igual manera, agradecemos al Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, órgano desconcentrado del Congreso del Estado de Guerrero, el apoyo que hace posible poner esta obra en sus manos.

EL EDITOR

Introducción del coordinador

EL DICCIONARIO universal de términos parlamentarios, *elaborado por un grupo de profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM, bajo la coordinación del suscrito, forma parte de la importante obra que bajo el título Enciclopedia Parlamentaria de México, está realizando la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, a través del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, que preside el diputado y académico universitario Jorge Moreno Collado. Su creación fue motivada por la necesidad de contar en México con una obra que llenara el notorio hueco jurídico en materia parlamentaria, por la ausencia de material de consulta para miembros de los parlamentos, congresos o asambleas, personas que laboran en ellos, catedráticos, periodistas especializados, profesionistas, estudiantes, y, en general, para todos aquellos que se interesan en conocer con mayor detalle los importantes temas relacionados con el parlamento moderno, así como cuestiones inherentes a su funcionamiento, organización, y facultades que le son propias. Pretendemos así, quienes en ella participamos, que los interesados puedan obtener de manera rápida y sencilla, información sobre los vocablos y significados más frecuentes que se utilizan en los órganos legislativos de diferentes países.*

En México, aunque ya existen algunas obras que estudian la materia parlamentaria, se carece de análisis sistematizados como los que se pueden llegar a realizar con el impulso de este tipo de trabajos; entre las explicaciones que podemos encontrar a la ausencia arriba señalada, está el hecho de que no se haya cultivado académicamente la disciplina Derecho Parlamentario, que, muy recientemente, ha sido introducida en los planes y programas de estudio de la Licenciatura y del Posgrado en Derecho de la UNAM, donde se viene impartiendo, en el nivel de Maestría, la materia "Técnica Legislativa".

Esto ha traído como consecuencia que numerosas expresiones parlamentarias sean desconocidas en sus alusiones generales, su empleo coloquial y alcances técnicos. Los vocablos en cuestión, pueden tener tratamientos diferentes, según se trate de países con sistemas parlamentarios o presidenciales de gobierno, cuestión que también ha sido tomada en cuenta en este trabajo.

Si a esto agregamos las enormes complejidades que rodean la vida de los parlamentos y las diferencias que presentan en todos los países, dadas sus particulares características, derivadas de sus fuentes históricas, naturaleza, ubicación en el sistema político, reglamentaciones internas, prácticas parlamentarias y grado de profesionalización de sus miembros, se comprenderá el esfuerzo realizado por quienes han querido hacer un libro útil, práctico y de fácil consulta para auxiliar a los lectores interesados en la comprensión de los temas

propios de la materia parlamentaria, no analizados todavía, en nuestro país, en un diccionario como el que estamos presentando.

Quienes participamos en su elaboración, hemos tratado de explicar los vocablos en términos generales, haciendo referencia a sus aspectos etimológicos y a su significado, a su empleo en materia parlamentaria, en muchos casos, a su equivalente o traducción en otros idiomas, al uso de los términos en el ámbito parlamentario, explicando brevemente sus antecedentes y empleo en algunos parlamentos, agregando también el uso de los vocablos en México a partir de sus fuentes históricas, análisis jurídicopolítico y práctica parlamentaria, sin perjuicio de que en muchos vocablos se amplíe o reduzca su información, desde otros puntos de vista, de acuerdo al criterio del profesor que los elaboró y a las características mismas de la palabra que es analizada.

Al terminar el estudio de cada vocablo se agrega una amplia bibliografía, con la idea de que los lectores que deseen profundizar en los temas tratados, puedan encontrar fuentes especializadas de información para estudios más amplios.

Como coordinador de esta obra, deseo expresar mi agradecimiento a quienes con su esfuerzo, trabajo y dedicación hicieron posible la culminación de este proyecto concebido en el ejercicio de la cátedra universitaria, de ahí que los nombres de Miguel Ángel Camposeco, David Vega Vera, Pericles Namorado Urrutia, Jorge Moreno Collado, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Manuel González Oropeza, Francisco Rivera Alvelais, Luis Molina Piñeiro, Javier Orozco Gómez y el del suscrito, se asocian para dejar constancia de lo que un equipo de especialistas, laborando con empeño, es capaz de hacer para dar un importante impulso al desarrollo de cualquier disciplina, que como en la materia que nos ocupa esperamos sirva para contribuir a su cabal integración y avance académico.

Finalmente, pensamos que la presente obra se justifica plenamente, por satisfacer una necesidad latente en los estudios parlamentarios en México y América Latina, pues al crearse un diccionario especializado en términos parlamentarios con las características que éste tiene, y que surge como el primero en su género en nuestro país, habrá de contribuir a incrementar la lista de los pocos que existen en el mundo.

FRANCISCO BERLIN VALENZUELA

Abreviaturas empleadas en este diccionario

Nota: Con el propósito de facilitar la lectura de los vocablos, contenido y bibliografía, se evitó emplear numerosas abreviaturas. Las pocas utilizadas, son las siguientes:

a.C.	antes de Cristo.	IFE	Instituto Federal Electoral.
A.C	Asociación Civil.	Infra	abajo.
ARE	Alianza Radical Europea	IU	Izquierda Unida.
art.	artículo.	L., lat.	Latín.
BDELE	Breve Diccionario Etimológico	LOCG	Ley Orgánica del Congreso
BDELC	Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana.	p.e.	por ejemplo.
CE	Comunidad Económica.	MLD	Multilingual Law Dictionary,
CECA	Comunidad Europea del Carbón Y el acero.	Núm.	Número.
CEE	Comunidad Económica Europea.	PAN	Partido de Acción Nacional.
CIU	Convergencia y Unión.	PGR	Procuraduría General de la República.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	PNV	Partido Nacionalista Vasco.
d.C.	después de Cristo.	PP	Partido Popular.
DEEH	Diccionario Etimológico Español e hispánico.	PPE	Partido Popular Europeo.
DEL	Diccionario de la Lengua Española.	PRD	Partido de la Revolución Democrática.
DOF	Diario Oficial de la Federación.	PRI	Partido Revolucionario Institucional.
DPAP	Diccionario de Política y Administración Pública.	PSE	Partido Socialista Europeo.
DRAE	Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española	PSF	Partido Socialista Francés.
ed.	editorial.	PSOE	Partido Socialista Obrero Español
EdN.	Europa de las Naciones	PT	Partido del Trabajo.
ELDR	Grupo de Liberales y Demócratas.	RDE	Agrupación Demócrata Europeo.
Etc.	etcétera.	RGICG	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.
EURATOM	Comunidad Económica Europea de Energía Atómica.	supra	arriba.
FE	Forza Europea.	S.A..	Sociedad Anónima.
GUE	General Izquierda Europea.	s.p.i.	su propia impresión.
Inc.	Incorporated (inglés).	T.	Tomo.
		TFE	Tribunal Federal Electoral.
		UDF	Unión para la Democracia Francesa.
		UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
		UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
		v.	véase.
		V.	Grupo de los Verdes.
		Vol.	Volumen.

Colaboradores

Francisco Berlín Valenzuela

Doctor en Derecho. Presidente del Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos, A.C. Ex secretario de gobierno en el estado de Veracruz. Ex diputado federal. Ex secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Autor de libros sobre Derecho Electoral y Parlamentario.

Miguel Ángel Camposeco Cadena

Licenciado en Derecho. Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Parlamentario. Ex diputado federal. Autor de obras sobre Técnicas y Procedimientos Legislativos.

Manuel González Oropeza

Doctor en Derecho. Investigador de tiempo completo de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo y autor de varios libros sobre estas materias.

Luis Molina Piñeiro

Doctor en Derecho. Profesor de Carrera Titular "C" de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, especialista en Sociología jurídica política. Autor de varias obras jurídico-políticas.

Jorge Moreno Collado

Licenciado en Derecho. Presidente de la Asociación Mexicana de Sociología. Especialista en Sociología, Teoría del Estado y Ciencia Política. Autor de varios libros sobre estas materias. Actualmente Diputado Federal y Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Pericles Namorado Urrutia

Licenciado en Derecho, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Ex diputado federal en la L Legislatura. Ex procurador de justicia y ex presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Veracruz. Actualmente Presidente de la Comisión Permanente de la H. Legislatura de esa entidad federal.

Javier Orozco Gómez

Licenciado en Derecho. Profesor de Política y Gobierno en la Facultad de Derecho de la UNAM. Escritor y periodista sobre temas políticoelectorales. Autor del libro *El Derecho Electoral Mexicano*.

Susana Thalía Pedroza de la Llave

Doctora en Derecho. Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Especialista en Derecho Parlamentario y autora del libro en prensa *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*.

Francisco Rivera Alvelais

Maestro en Derecho. Coordinador General del Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos, A.C., Catedrático de la Facultad de Derecho (UNAM) y Profesor de Carrera de Tiempo Completo en la Escuela Superior de Comercio y Administración (IPN), Conferencista de Temas Cívico-Políticos de la Dirección General de Atención a la juventud de la CONADE, Secretaría de Educación Pública.

David Vega Vera

Doctor en Derecho. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo. Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Autor de obras sobre el presidencialismo en la modernidad.

Listado de voces

a

<i>abrogación</i>	17
<i>abstención de voto</i>	18
<i>abstencionismo camaral</i>	20
<i>acción de inconstitucionalidad</i>	22
<i>act of parliament</i>	25
<i>acta</i>	25
<i>acto legislativo</i>	27
<i>acuerdos parlamentarios</i>	29
<i>acusación contra funcionarios</i>	30
<i>adición a la ley o decreto</i>	34
<i>administración pública</i>	35
<i>administración pública centralizada</i>	39
<i>administración pública descentralizada</i>	41
<i>administrativa función</i>	42
<i>amnistía</i>	44
<i>anteproyecto de ley y decreto</i>	46
<i>apartado</i>	48
<i>articulado</i>	49
<i>artículo</i>	50
<i>artículo transitorio</i>	51
<i>asamblea</i>	52
<i>asamblea constituyente</i>	53
<i>asamblea de representantes</i>	57
<i>asamblea permanente</i>	58
<i>asamblea, régimen de</i>	59
<i>asambleísta</i>	60
<i>asesor parlamentario</i>	61
<i>asiento</i>	63
<i>asistencia a las sesiones</i>	63
<i>asistencia técnica</i>	66
<i>ausentismo a las sesiones</i>	66
<i>autocalificación</i>	68
<i>autoconvocatoria</i>	69

b

<i>bando</i>	71
<i>base</i>	72
<i>bicameralismo o bicamarismo</i>	73
<i>bill</i>	76
<i>boletín oficial</i>	78
<i>bundestag y bundesrat (Alemania)</i>	79

c

<i>cabildear</i>	81
<i>calificación</i>	82
<i>cámara</i>	83
<i>cámara alta</i>	87
<i>cámara baja</i>	88
<i>cámara de diputados</i>	89
<i>cámara de los comunes</i>	96
<i>cámara de los lores</i>	97
<i>cámara de origen</i>	97
<i>cámara de representantes</i>	99
<i>cámara de senadores</i>	100
<i>cámara revisora</i>	102
<i>capítulo</i>	104
<i>cargo de representación popular</i>	105
<i>cargo público</i>	107
<i>ceremonial</i>	108
<i>ciudadanía como requisito</i>	115
<i>ciudadano</i>	117
<i>código</i>	120
<i>colaboración de poderes</i>	124
<i>colegio electoral</i>	127
<i>colegisladora</i>	129
<i>comisión</i>	130
<i>comisión competente</i>	137
<i>comisión de apelación</i>	138

comisión de conciliación	139	controversias constitucionales	214
comisión permanente	142	convocatoria	217
comisión plural	144	coordinador parlamentario	218
comisionado parlamentario	145	cortes	219
comisiones de conferencias	147	cortes generales	221
comisiones de cortesía	147	costumbre parlamentaria	224
comisiones de encuesta	149	crónica parlamentaria	226
comisiones de investigación	150	cronista parlamentario	227
comisiones de las cámaras	152	cuenta pública	227
comisiones del congreso	152	cuerpo colegiado	229
comisiones jurisdiccionales	153	cuestión de confianza	230
comisiones mixtas	155	curul	231
comisiones ordinarias	156		
comisiones temporales	160		
comisiones utrapermantentes	160		
comisiones unidas	161		
comisiones y comités de la cámara de diputados	166		
comité central	183		
comité de reglas (permanentes)	185		
comités parlamentarios	186		
comparecencia de miembros del gobierno	186		
comunicación, función del parlamento	188		
concertación	192		
concertación económica	193		
concertación política	194		
conurrencia-coordinación	195		
conferencia	196		
conflicto político	198		
congreso	199		
consejero ciudadano	200		
consejo ciudadano	201		
consejo parlamentario	202		
consenso	203		
contaduría mayor de hacienda	208		
contratación de créditos	209		
control, función de	211		
control político	213		
		d	
		debate parlamentario	232
		declaración de guerra	233
		declaración de procedencia	234
		decreto	236
		decreto-ley	238
		defensor del pueblo (véase ombudsman)	239
		delegación de facultades legislativas	239
		deliberativa, función	241
		democracia parlamentaria	241
		derecho de réplica	242
		derecho de veto sobre la ley	243
		derecho legislativo	243
		derecho parlamentario	244
		derogación de leyes o decretos	245
		desaparición de poderes estatales	246
		designación del presidente de la república a falta de titular	247
		deuda pública	248
		diario de debates	250
		dictamen	251
		dieta	252
		dieta imperial (Japón)	253
		dimisión del gobierno	254

<i>diputación</i>	255
<i>diputado</i>	256
<i>diputado consejero de mayoría</i>	257
<i>diputado consejero de minoría</i>	258
<i>diputado de mayoría</i>	258
<i>diputado de partido</i>	259
<i>diputado de representación proporcional</i>	260
<i>diputado federal</i>	261
<i>diputado local</i>	262
<i>diputado plurinominal</i>	263
<i>dirección política, función de</i>	264
<i>discusión de proyectos de ley o decreto</i>	264
<i>disolución del parlamento</i>	268
<i>disposición</i>	272
<i>distrito federal</i>	272
<i>división de funciones</i>	273
<i>división de poderes</i>	274

e

<i>educación política, función de</i>	277
<i>ejecución de leyes</i>	279
<i>elección de diputados</i>	281
<i>elección de senadores</i>	283
<i>elecciones</i>	284
<i>electorado</i>	286
<i>electoral, función</i>	287
<i>empréstitos</i>	289
<i>endeudamiento</i>	290
<i>enmienda</i>	291
<i>entidad federativa</i>	294
<i>escaño</i>	295
<i>estatuto</i>	297
<i>estrado</i>	300
<i>exigencia de responsabilidad política</i>	301
<i>expedición de leyes</i>	305
<i>expediente parlamentario</i>	306
<i>exposición de motivos</i>	307

f

<i>facultad reglamentaria</i>	309
<i>federación</i>	310
<i>financiera, función</i>	312
<i>folketing (Dinamarca)</i>	314
<i>formación de nuevos estados</i>	315
<i>formas de estado</i>	316
<i>formas de gobierno</i>	319
<i>fracción parlamentaria</i>	320
<i>fuero constitucional</i>	321
<i>funciones parlamentarias</i>	321

g

<i>galerías</i>	323
<i>gasto público</i>	323
<i>glosa de documentos</i>	324
<i>governabilidad</i>	325
<i>gobierno</i>	327
<i>gran comisión</i>	329
<i>gran jurado</i>	331
<i>grupo parlamentario</i>	333
<i>grupos de interés</i>	337
<i>grupos de presión</i>	339

h

<i>hemiciclo</i>	341
------------------	-----

i

<i>impedimento para votar</i>	343
<i>impuestos</i>	344
<i>inciso</i>	345
<i>inconstitucionalidad</i>	346
<i>indagación, función de</i>	347

S		<i>suplencia</i>	714
<i>sala</i>	632	<i>suplencia de diputados (véase suplencia)</i>	
<i>salón de sesiones</i>	633	<i>suplencia de senadores (véase suplencia)</i>	
<i>sanción de ley y decreto</i>	634	<i>suspensión del servicio (en la cámara)</i>	717
<i>secretarías de estado</i>	636	T	
<i>secretario</i>	637	<i>técnica legislativa</i>	720
<i>senado</i>	639	<i>tiempo de las intervenciones</i>	723
<i>senador</i>	641	<i>título</i>	725
<i>senador consejero de mayoría</i>	642	<i>transición política</i>	727
<i>senador consejero de minoría</i>	643	<i>tratado y convenio internacional</i>	731
<i>senador por asignación</i>	644	<i>tratados, ratificación de</i>	736
<i>senador real</i>	644	<i>tribuna</i>	736
<i>separación de poderes</i>	645	<i>tribunal constitucional</i>	738
<i>sesión conjunta</i>	646	<i>tribunal de cuentas</i>	741
<i>sesión extraordinaria</i>	647	<i>turno</i>	744
<i>sesión ordinaria</i>	650	U	
<i>sesión parlamentaria</i>	652	<i>uso de la palabra</i>	746
<i>sesión permanente</i>	654	V	
<i>sesión prorrogada</i>	655	<i>veto legislativo</i>	748
<i>sesión pública</i>	656	<i>veto</i>	749
<i>sesión secreta</i>	658	<i>vigencia de leyes y decretos</i>	751
<i>sesiones informativas</i>	659	<i>votación</i>	752
<i>sistema de gobierno directorial</i>	662	<i>voto de censura</i>	756
<i>sistema de gobierno parlamentario</i>	663	<i>voto de confianza</i>	756
<i>sistema de gobierno presidencial</i>	666	<i>voto particular</i>	757
<i>sistema de gobierno semipresidencial</i>	671		
<i>sistema unicameral</i>	675		
<i>sistemas de gobierno</i>	678		
<i>sistemas electorales</i>	682		
<i>sistemas electorales (la reforma electoral en México)</i>	687		
<i>soberanía</i>	696		
<i>soberanía parlamentaria</i>	708		
<i>speaker</i>	713		
<i>sufragio (véase votación)</i>			

abrogación



I. Deriva este vocablo del latín *abrogatio*, *abrogationis*. El verbo transitivo *abrogar* proviene de *abrogare*, palabra compuesta por el prefijo *ab* en sentido de negación y *rogatio*, petición. Dejar sin efecto jurídico una disposición legal.

En alemán se dice *aufhebung*; en inglés y francés *abrogation*; en italiano, *abrogazione* y en portugués *abrogacão*.

En un sentido general, el término se refiere a la abolición, revocación y anulación de una ley, un código, un reglamento o un precepto.

En el lenguaje jurídico, el término abrogación se refiere a la supresión total de la vigencia y por lo tanto de la obligatoriedad de una ley, código o reglamento. La terminología jurídica y técnica distingue una diferencia básica entre abrogar y derogar. Derogar es la revocación de alguno de los preceptos de la ley, código o reglamento, mientras que la abrogación implica la anulación de la eficacia jurídica de un mandato legal en su conjunto.

II. En el Derecho Romano el acto de proponer una ley ante el pueblo reunido en asamblea se denominaba *rogatio*; la *abrogatio*, en cambio, era el acto de dejar sin efecto jurídico una disposición legal.

En los Estados Unidos, a la Suprema Corte le ha sido conferida una facultad llamada de "revisión judicial", que consiste en anular (abrogar) una ley del Congreso, si determina que ésta entra en conflicto con la Constitución. Esto significa que la ley desaparece como si jamás hubiera existido. Gracias a esta facultad, la Corte puede garantizar al país que el Congreso no dominará al gobierno ni promulgará leyes que violen las garantías fundamentales de la Constitución. Tal facultad no le fue conferida expresamente por la Constitución a la Suprema Corte, pero ésta asumió ese poder desde sus inicios en 1803, para desechar justamente una parte de la ley expedida por el Congreso, que definía la estructura de la propia Corte. El mayor significado de esta facultad es que los senadores y diputados, son conscientes de que a través de la revisión judicial, la Suprema Corte vigila que no puedan votar leyes anticonstitucionales.

En Cuba, la Asamblea Nacional Popular, órgano supremo del poder del Estado, que representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo trabajador tiene la atribución de acordar reformas a la Constitución (art. 141 de la Constitución de la República de Cuba) y de aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular. Le corresponde también la facultad de revocar en todo o en parte, los decretos-ley que haya dictado el Consejo de Estado; los decretos o disposiciones del Consejo de Ministros que contradigan la Constitución o las leyes; los acuerdos o disposiciones de los órganos locales del Poder Popular que violen la Constitución, las leyes, los decretos-ley, los decretos y demás disposiciones dictadas por los órganos de superior jerarquía a los mismos, o los que afecten los intereses de otras localidades o los generales del país.

III. En México, al Poder Legislativo se le ha otorgado la facultad implícita de elaborar las leyes, tal y como se expresa en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, "a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (de las fracciones I a la XXIX) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Estas facultades implícitas requieren de las facultades expresas para mantener el Estado de derecho. Tales facultades le conceden el poder para abrogar, revocar y reformar las leyes del país, siempre y cuando se trate de hacer efectivas las facultades del propio Congreso conforme al artículo 73 o en otras disposiciones de la propia Constitución.

Por otra parte, el Código Civil en su artículo 9 reconoce dos tipos de abrogación: expresa y tácita. Es expresa cuando la misma ley lo establece. La abrogación tácita deriva de la incompatibilidad total entre los preceptos de la ley anterior y los de la posterior cuando ambas tienen igualdad de objeto, de materia y de destinatarios. En tanto que la ley anterior no sea abrogada en forma expresa, subsiste su vigencia en lo que se refiere a sus disposiciones no contradictorias con la posterior. En vista de que la abrogación tácita no procede de un texto legal, los especialistas señalan que la abrogación debe ser expresa.

El acto de dejar sin efecto una ley o los preceptos legales en ella contenidos, sólo puede emanar y ser obra de la autoridad que legalmente le dio origen. No puede alegarse contra la observancia de la ley, desuso, costumbre, ignorancia o práctica en contrario.

La aplicación del procedimiento legislativo para abrogar una disposición tiene como condición que la nueva disposición tenga una jerarquía igual o mayor que la sustituida. En consecuencia, una ley no puede ser abrogada por un reglamento. En cambio, una Constitución sí puede abrogar a otra Constitución, tal es el caso de la Ley Fundamental de 1917 (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

- ANGUIANO PANIAGUA, Miguel, artículo "El Poder Legislativo Mexicano", Cámara de Senadores, México, 1995.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1992.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1987, 2a. ed.
- El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Buenos Aires, 1968.
- GUARNEROS SALDAÑA, Rafael, *Ensayos Legislativos*, Cámara de Diputados, México, 1996.
- MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.
- MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.
- MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Notas de trabajo y discursos*, Cámara de Senadores, México, 1996.
- PLIEGO BERNAL, Rubén, "Investigación histórica del Poder Legislativo", en *Revista Foro Jurídico*, México, 1995.

abstención de voto

I. Del latín *abstentio*, *abstinere*, privarse de tener; *votum*, *votare*, promesa.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués *abstencao/voto*, *promessa*; inglés *abstentio/ vote*, *ballot*; francés, *abstentio/vote*; *voeu*; alemán *enthaltung/belübde*, *wahlstimme*; italiano, *astensione/voto*.

La abstención de votar, se entiende como la omisión voluntaria, que ejercen los parlamentarios al no participar en la resolución de algún asunto, en que se requiere la manifestación de su opinión (DRAE). Como sinónimo de abstención de voto se utiliza el término "no votar". La importancia del voto en el ámbito parlamentario, reside en que constituye el acto en el cual se concretan las facultades del legislador, como representante o como expresión de la voz del pueblo.

El ejercicio del derecho de no votar, es objeto de controversia, en virtud de la alta responsabilidad, que no se reduce a reiterar las demandas de los representados, sino que implica la ponderación cuidadosa de la forma que se le da a éstas y su congruencia con otras.

II. En el ámbito parlamentario, la abstención del voto se considera como un acto razonado del legislador, a través del cual éste manifiesta su decisión de no emitir voto, ni a favor ni en contra, del dictamen o proyecto de resolución legislativa. A este acto se le reconoce como un derecho de los parlamentarios, en la medida que expresa posiciones ideológicas, morales o políticas. Generalmente, la abstención del voto es computada en forma autónoma, es decir, a título personal y puede o no ser contemplada en las normas operativas de los Congresos.

En España, el Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla en su artículo 84, la abstención de votar como una opción. En el punto 1o. de dicho artículo relativo a la votación directa, se indica que se pondrán primero de pie quienes aprueben, después quienes desapruében y finalmente, quienes se abstengan. Esta opción también se especifica en el artículo 86, relativo a la votación pública por llamamiento, señalándose que los diputados podrán decir "sí", "no" o "abstención".

En el Congreso norteamericano por el contrario, las opciones disponibles de voto son "sí" o "no", independientemente de la forma adoptada para expresar el voto; por lo tanto, la abstención se constituye en un derecho personal del congresista. Existe una práctica que permite a los legisladores no participar en la votación por ausencia, se le denomina "par" (*pair*) o hacer par. Constituye un "pacto de caballeros" que se utiliza para suprimir el efecto de las ausencias en las votaciones registradas por el *Congressional Record*. Si un miembro prevé que estará ausente en la votación, hace par con otro y ambos deciden no votar. Esto no cuenta en la votación, pero los nombres de los legisladores se registran junto con sus posiciones. Un "par vivo" (*live pair*) abarca uno o varios asuntos específicos: alguien que votaría sí, hace par con otro legislador que votaría no, anunciando ambos su posición; este tipo de par puede inclinar la votación en una cierta dirección, al no votar un miembro presente por estar en par con otro ausente. Por último, los "pares generales" se utilizan mucho en la Cámara de Representantes y significan que un miembro que va a estar ausente notifica al *ujier* que desea hacer un par general, no requiere hacer acuerdo con otro legislador y simplemente su nombre se une al de otro que desee hacer par.

III. En México, cuando una resolución es sometida a votación en el Congreso, ningún legislador puede negarse a votar, ya que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 162 la obligación del parlamentario de no excusarse de votar las proposiciones de la Asamblea y de permanecer en el Salón de Sesiones en tanto se efectúa la votación. En tal artículo sólo se contempla como alternativa el voto en sentido negativo o positivo. Una exigencia en las votaciones para la aprobación de una ley o un decreto es que estas sean nominales (art. 72 de la Constitución), lo que implica que los legisladores deben manifestarse personalmente para que la ley se considere sancionada.

En la práctica parlamentaria, sin embargo, aunque el Reglamento no contempla la abstención, ésta sí tiene lugar aunque no es frecuente en las sesiones del Congreso y ocurre con mayor incidencia en las sesiones de Comisión. Así, cuando algún integrante o integrantes de cierta Comisión consideren que un asunto debe ser examinado por ésta, podrán abstenerse de votar y de firmar el dictamen, avisándolo por escrito al Presidente de la Cámara a fin de que sean sustituidos para el solo efecto del despacho de aquel asunto. El número de legisladores que hayan decidido abstenerse se computa al final.

Cuando algún miembro de una Comisión sostiene una opinión diferente al dictamen que ésta emite, puede presentar un voto particular dirigido a su coordinador parlamentario, a quien corresponde decidir si éste debe ser sometido a consideración de la Asamblea junto con el dictamen (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

_____, *Prontuario de disposiciones jurídicas y reglamentarias*, edición del autor, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1987, 2a. ed.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, septiembre de 1991.

abstencionismo camara

I. Del latín *abstentio*, *abstentionis* (*vid. supra*, *abstención de voto*); y también del latín *camara*, derivado del griego *kamara* que significa bóveda, cámara.

Su traducción a otros idiomas es: portugués *abstencao*, *camara*, inglés *abstentio*, *chamber*, *camera*; francés, *abstentio*, *chambre*; alemán, *enthaltun*, *kammer*, *kamera*; italiano, *astensione*, *camera*.

II. En la práctica parlamentaria, el término expresa la acción del legislador o grupo de legisladores que se abstienen de participar en cualquier decisión que se tome en los órganos que integran el Poder Legislativo. Los motivos que inducen estas acciones son principalmente:

- a) Que el legislador en lo individual quiere presionar a su grupo parlamentario;
- b) que una fracción parlamentaria pretende presionar a otra, logrando de esa manera que no se constituya el quórum para deslegitimar la decisión que se tome; y
- c) por irresponsabilidad y negligencia.

El abstencionismo camara logra su propósito en la medida que la legislación contempla la participación de la mayoría de los miembros de los congresos y las cámaras. Al respecto, la Constitución española establece en su artículo 79:

1. Que para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros;
2. que para ser válidos, tales acuerdos deben ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes;
3. que el voto de los diputados es personal e indelegable.

Tales disposiciones se contemplan en el Reglamento del Congreso de los Diputados donde se especifica en el artículo 80: "Las votaciones no podrán interrumpirse por causa alguna. Durante el desarrollo de la votación, la Presidencia no concederá el uso de la palabra y ningún Diputado podrá entrar en el salón ni abandonarlo."

Por su parte, el Reglamento parlamentario de Francia prevé en su artículo 61:

1. Siempre hay quórum para que la Asamblea delibere y apruebe su propio orden del día;
2. las votaciones de la Asamblea serán válidas a menos que el Presidente de algún grupo solicite la verificación del quórum que debe constituirse con la mayoría absoluta de diputados; y
3. si no existe quórum, la sesión se levantara y la votación se incluirá en la orden del día de la siguiente sesión, que podrá efectuarse una hora después, y la votación será válida cualquiera que sea el número de los presentes.

III. En México, la abstención cameral es una práctica inhibitoria o de exclusión voluntaria, que por excepción, llevan a cabo los legisladores durante el acto de aprobación de las resoluciones del pleno y en otras reuniones en comisión, por ejemplo. Esta práctica, permite a los integrantes de cualquiera de las cámaras ausentarse o retirarse de las sesiones, con el objeto de no validar sus efectos.

Tal recurso es utilizado especialmente por los miembros de la oposición, quienes pueden hacer válido lo dispuesto en los artículos 106 y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 106 se establece que la sesión podrá levantarse si durante su curso alguno de los miembros de la Cámara reclama el quórum y la falta de éste es verdaderamente notoria, bastando una simple declaración del Presidente, o en caso de duda, después de haber pasado lista. Por su parte, el artículo 109 reitera como causa de suspensión de discusiones la falta de quórum. El artículo 14 del propio Reglamento, señala que la cámara de diputados desarrollará sus trabajos una vez clasificados los diputados de partido, con el quórum formado por la mitad más uno de todos los diputados en ejercicio, y la de Senadores sólo podrá sesionar con las dos terceras partes de sus miembros. En previsión del abstencionismo por vía de la ausencia en las sesiones, el Reglamento contempla que el senador o diputado que no pudiera concurrir por alguna causa grave, deberá comunicarlo por escrito o de palabra al Presidente, pero en caso de que su ausencia exceda de tres días, deberá obtener licencia de la Cámara respectiva (art. 47); sólo se concederán licencias por causas graves y cuando más a la cuarta parte de los miembros (art. 48); salvo enfermedad comprobada, no se concederán licencias con goce de dietas por más de dos meses (art. 49); y, si un miembro de la Cámara falta más de diez días consecutivos, se publicará su nombre en el *Diario Oficial* mientras continúe faltando (art. 50). Una causa que igualmente puede provocar la interrupción de las sesiones y la falta de participación de sus miembros, es la señalada en el mismo artículo 109, respecto a que se produzcan graves desórdenes en el recinto parlamentario.

Además de no votar y no firmar, la abstención cameral puede expresarse en la abstención de tomar parte en alguna de las comisiones de la Cámara (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

ANGUIANO PANIAGUA, Miguel, "El Poder Legislativo Mexicano", Cámara de Senadores, México, 1995.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México. 1984, 1a. ed.

_____, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

GUARNEROS SALDAÑA, Rafael, *Ensayos Legislativos*, Cámara de Diputados, México, 1996.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.

MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Notas de trabajo y discursos*, Cámara de Senadores, México, 1996.

PLIEGO BERNAL, Rubén, "Investigación histórica del Poder Legislativo", en *Revista Foro Jurídico*, México, 1995.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

acción de inconstitucionalidad

I. Proviene el vocablo *acción* del latín *actionem*, acusativo de *actio* (radical *action*) "acción", de *actus* "hecho", participio pasivo de *agere* "hacer" + *io* "hecho" de, "acción de" (BDELE). De las variadas acepciones que le otorga el *Diccionario de la Lengua Española* a esta palabra, destacan por su aplicabilidad al sentido de la expresión que se analiza, las siguientes:

- a) Ejercicio de una potencia o facultad;
- b) efecto de hacer;
- c) posibilidad o facultad de hacer alguna cosa, y especialmente de acometer o defenderse; derecho que se tiene a pedir alguna cosa en juicio;
- d) modo legal de ejercitar el mismo derecho, pidiendo en justicia lo que es nuestro o se nos debe.

En palabras de Niceto Alcalá-Zamora "la acción es tan sólo la posibilidad jurídicamente encuadrada, de recabar los proveimientos jurisdiccionales necesarios para obtener el pronunciamiento de fondo; y, en su caso, la ejecución de una pretensión litigiosa".

Es por lo tanto la acción, desde la perspectiva jurídica en que es analizada, "el medio o instrumento legal para asegurar en juicio la subsistencia del derecho, impedir su desconocimiento y corregir su violación". El tratadista Orgaz afirma además, en ingeniosa expresión, que "la acción es el derecho en acto; y el derecho, la acción en potencia, algo así como el anverso y el reverso de una moneda".

El equivalente de *acción* en otros idiomas es: portugués, *acção*; inglés y francés, *action*; alemán, *handlung* e italiano, *azione*.

Por lo que se refiere a la palabra inconstitucionalidad (*vid. infra, inconstitucionalidad*), en donde se expresó que en el campo jurídico su significado es el de violar, contravenir la letra y el espíritu de las normas de la Constitución Política de un Estado, por la expedición de leyes de los órganos legislativos o por actos realizados por los gobiernos. También se aplica al juicio o recurso extraordinario que, según sus modalidades, tiene por objeto que se declare inaplicable el texto de la ley por ser contrario a disposiciones de la propia norma fundamental.

II. Cuando se quería juzgar si las leyes que expedía se ajustaban o no a la normatividad constitucional, es considerada, desde una perspectiva teórica, como contraria al principio de la división de poderes. Sin embargo, en el constitucionalismo moderno se han venido superando las posiciones adversas al control de la constitucionalidad de las leyes por un poder distinto al que las expide, como se puede apreciar en diversos países donde existen tribunales o consejos constitucionales, encargados de velar que las leyes expedidas por los parlamentos o congresos no vayan en contra de lo preceptuado en sus respectivas constituciones, para lo cual se han adoptado numerosas modalidades (*vid. infra, tribunal constitucional*).

III. En México, se adoptó como medio de control de la supremacía constitucional el Juicio de Amparo, que es un mecanismo de carácter jurisdiccional, para proveer el respeto irrestricto a la Constitución, consistente en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a instancia de parte agraviada, hace observar lo dispuesto por la Ley Suprema, mediante una sentencia que sólo se ocupa de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja de una violación constitucional, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, a fin de respetar el ámbito de otros poderes. Este medio de control fue adoptado desde el Acta de Reformas a la Constitución de 1824, promulgada en 1847.

En la actualidad, el medio de control jurisdiccional referido de la supremacía de la Carta Magna, ha sido complementado en México recientemente con dos nuevas figuras jurídicas: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, al haberse aprobado en diciembre de 1994 las reformas al artículo 105 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, se puede plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la ley suprema, exceptuando disposiciones que se refieran a la materia electoral, obteniendo una sentencia que declare la invalidez de las normas impugnadas, con efectos generales a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia, sin que éstos puedan ser retroactivos. El mencionado artículo 105, en su fracción II, establece que:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III...

Como se aprecia en el contenido de la fracción II del mencionado artículo, este tipo de acciones pueden ser ejercidas por los mismos miembros de las Cámaras de Diputados o de Senadores, siempre y cuando alcancen el equivalente al treinta y tres por ciento. En el caso de la primera Cámara la acción de inconstitucionalidad se puede interponer en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión; en cuanto a la segunda Cámara, además de interponerse en contra de este tipo de leyes, lo puede hacer también en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

El Procurador General de la República, puede interponer esta acción también en contra de las mismas leyes y tratados que el Senado, pero también en contra de leyes de las entidades federativas.

Asimismo, el treinta y tres por ciento de los miembros de las legislaturas estatales y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pueden reclamar la inconstitucionalidad de leyes expedidas por los propios órganos legislativos de los estados y de la Asamblea, respectivamente.

Es conveniente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conoce de estas acciones de inconstitucionalidad en los términos previstos en la ley reglamentaria y resuelve en única instancia.

El maestro Emilio Rabasa en su comentario a estas reformas de 1994, expresa que se puede considerar como un antecedente remoto de la acción de inconstitucionalidad cuando Mariano Otero

... creó en el Acta de Reformas de 1847 el reclamo, que podía ser solicitado, ante la Suprema Corte de Justicia contra leyes aprobadas por el Congreso. El reclamo podía ser interpuesto por el Presidente de la República en acuerdo de ministros, por diez diputados o seis senadores o por tres legislaturas de los estados. El reclamo fue practicado en los años de 1848 y 1849, con anterioridad al Amparo. Los fallos de la Corte tenían efectos generales en el reclamo.

La primera acción de inconstitucionalidad después de las reformas al artículo 105 constitucional, fue promovida por miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pertenecientes a los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista, contra las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que excluía la participación de los partidos políticos en la postulación de candidatos y las tareas de proselitismo, inherentes al proceso electoral para integrar los Consejos Ciudadanos en la Capital de la República. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, a fines del mes de octubre de 1994, que dicha acción de inconstitucionalidad debía de ser sobreseída en virtud de que este alto tribunal está impedido de conocer este tipo de acciones cuando se refieren a la materia electoral. (FRANCISCO BERLIN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. I.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.

GOMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1995.

act of parliament

I. *Act*, voz inglesa que significa acto, hecho, obra o acción. Se emplea en su acepción técnico-jurídica para referirse a distintos documentos, decretos y leyes; frecuentemente se traduce como un anglicismo al traducir *act* por *acta* (BDELE). Unido a la palabra *parliament* significa: estatuto, una ley sancionada por la Corona, después de haber sido discutida y aprobada por los miembros del parlamento, en las Cámaras de los Comunes y de los Lores.

Acts of parliament, son leyes escritas del Reino Unido. Estas *acts* son de tres clases: pública, locales o especiales, privadas o personales. La validez de estas leyes del parlamento no puede ser impugnada ante la Corte. Se consideran en el vocabulario jurídico como estatutos.

II. En términos del Derecho Parlamentario, *act of parliament* significa "una acción, una ley escrita, formalmente aprobada por el Poder Legislativo de un Estado; una iniciativa aprobada por la legislatura y convertida en ley". Hay que distinguir entre una propuesta (*bill*) que reviste el carácter de iniciativa de ley de una propuesta que es presentada a la legislatura para que sea promulgada. En algunos países como la India, se denomina también *act of parliament*, a la propuesta de ley que es aprobada por las Cámaras del Parlamento (*Houses of Parliament*) y que es sancionada por el Presidente, siendo la fecha para su entrada en vigor, la de su publicación en el periódico oficial (*Gazette*), en caso de que no exista en el propio *act of parliament* disposición expresa para su vigencia (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

Abraham, L.A., C.B., C.B.E., B.A. y S.C. Hawtrey, M.A., *A Parliamentary Dictionary*, Buttersworths, Londres, 1964.

Black's Law, Dictionary, West Publishing, USA, 1990.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

The American Heritage Dictionary of the English Language, American Heritage Publishing, Houghton Mifflin Company, USA, 1969.

acta

I. Procede del latín *acta*, plural de *actum*, acto. Relación escrita de lo sucedido, tratado o acordado en una junta (DRAE).

En portugués se traduce como *acta*; en inglés, *act*; en francés *acte*; en alemán, *protokoll*, *akt*; y en italiano *atto*.

II. En el lenguaje parlamentario, se denomina *acta* al documento que contiene la relación, narración o reseña por escrito de los hechos, deliberaciones y acuerdos que tienen lugar en el cumplimiento de las funciones legislativas.

Es el documento que hace constar y da testimonio del orden cronológico de los asuntos tratados. Su elaboración es progresiva, con narraciones sucintas, sin calificativos y con expresión literal de

actos o resoluciones emitidos; requiere ser leída y aprobada y puede ser objeto de rectificaciones o declaraciones en la sesión subsecuente.

Dado el valor testimonial de las actas, los reglamentos parlamentarios generalmente contienen disposiciones relativas a su naturaleza, características y condiciones necesarias para su validación. Así, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento Federal Alemán, el capítulo XI se destina a la "redacción de las actas y ejecución de las resoluciones del Parlamento". Se establecen en este capítulo cuestiones como: la elaboración de un informe taquigráfico de cada una de las sesiones y su distribución entre los miembros del Parlamento (art. 116); la prerrogativa de que los oradores comprueben el texto de su discurso antes de que éste sea impreso (art. 117); la prohibición de que en la corrección, el orador cambie parcial o totalmente el sentido de su discurso (art. 118); la consignación de las interrupciones orales (art. 119). Además de las actas de las sesiones plenarias, se debe elaborar un Acta Oficial que contiene las Resoluciones de todas las sesiones (art. 120).

Por otra parte, algunos documentos de trascendencia histórica que no corresponden estrictamente a la descripción señalada con antelación, son identificados como actas o incluso nombrados de esa manera. Éste es el caso de aquellos documentos que recogen el testimonio de la creación de un Estado a partir del nacimiento de sus leyes fundamentales, como las declaraciones de independencia o las constituciones. Por ejemplo, el Segundo Congreso Continental de las colonias dependientes de la Corona Inglesa, que fuera convocado el 10 de mayo de 1775, encomendó a Thomas Jefferson la elaboración de La Declaración de Independencia de los Estados Unidos, misma que tiene el carácter de un *acta* fundamental para la creación y la vida de ese país y que fue firmada en un pergamino por 56 representantes de los estados confederados.

Los instrumentos declarativos y convenciones que usualmente suscriben los países integrantes de los organismos internacionales toman la forma de declaraciones, convenciones, pactos, reglas, directrices, principios, etcétera, pero las deliberaciones y acuerdos que anteceden a su aprobación quedan también consignados en actas que conforman sus precedentes formales y jurídicos.

III. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 25 las características que deben tener las actas de las sesiones legislativas. Estas actas son del mayor interés, en la medida en que a través de ellas se puede dar seguimiento al desarrollo del trabajo del Congreso, ya que acreditan o dan cuenta de lo acontecido en cada una de las sesiones plenarias del Congreso o en las cámaras, comisiones y comités.

La elaboración de las actas del Pleno del Congreso, está a cargo de los secretarios de la Mesa Directiva o de los prosecretarios que los sustituyan, quienes deben firmarlas en unión del Presidente de la Asamblea y asentarlas en el libro correspondiente.

En el acta deben asentarse los nombres de los legisladores participantes, así como sus manifestaciones o declaraciones en el orden en que tuvieron lugar. Deben contener todos los datos necesarios para su identificación, tales como fecha, hora, lugar, clase de sesión, número de periodo y nombre del legislador que preside la sesión. Como auxiliar de gran valor en la localización de los asuntos tratados, al margen de las actas se consigna una indicación concisa de cada asunto, misma que al insertarse en el *Diario de los Debates* se convierte en un capítulo. Todas las actas son registradas y publicadas en un volumen con índice analítico.

Además de las actas de las sesiones, existen otros tipos de actas en el ámbito parlamentario mexicano; son de mencionar las de Constitución y las especiales. Las actas constitutivas registran la decisión de un grupo de diputados, que deben ser al menos cinco, para constituirse en un grupo o fracción (art. 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1979); las especiales se forman a petición del Presidente de la Asamblea, para consignar

expresiones o intervenciones consideradas fuera de lugar por parte de alguno de los legisladores y tienen el carácter de base para proceder legalmente en contra.

El acta cumple también con la función de consignar formalmente hechos trascendentes en el desarrollo del Estado. Como ejemplo de esta función puede mencionarse el acta que firmaron en Querétaro, en el año de 1917 los diputados constituyentes, para aprobar la Ley Fundamental o Constitución, donde se señala "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, edición del autor, México, 1990, 1a. ed.

_____, *Prontuario de disposiciones jurídicas y reglamentarias*, edición del autor, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1987, 2a. ed.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

acto legislativo

I. Del latín *actus*, acto y del vocablo *legislativo*, derivado del latín *legislatio*, *legislationis*, adjetivo aplicado al derecho o potestad de hacer leyes.

Acto/legislar se traducen al alemán como: *handlung, akt/gesetze, erlassen*; francés: *acte/légiférer*; inglés: *act/to legislate*; italiano *atto/legiferare* y portugués, *ato/legislar*.

Entre las acepciones del término acto están: hecho público o solemne y disposición legal; acto jurídico por su parte, es un hecho voluntario que crea, modifica o extingue relaciones de derecho. Por lo que se refiere al término legislativo, éste califica al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de leyes (DRAE, 19a. ed.). El término compuesto engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Acto legislativo se refiere entonces a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad; en los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo.

II. El acto de legislar no sólo emana del Poder Legislativo. De hecho, en la antigüedad y en los regímenes con monarquía absoluta, dictar leyes era una facultad soberana, inseparable de las dos que le suceden, esto es, aplicarla y juzgar con respecto a ella. A medida que esta concentración cedió al paso del Estado de derecho, que conlleva la división de poderes, esta facultad da origen justamente a un organismo formado por representantes del pueblo, al que corresponde el ejercicio del Poder Legislativo. Esto no significa sin embargo, que el Poder Ejecutivo haya sido excluido del ejercicio del acto legislativo, ya que es parte de sus facultades reglamentarias y administrativas, las

que se traducen en documentos con carácter de ley (decretos-ley y decretos legislativos) en alguna materia o actividad específica.

Así, en el artículo 87.1 de la Constitución española, se establece que la iniciativa legislativa "corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras" y se señala en el artículo 88 que el Consejo de Ministros aprobará los proyectos de ley y los someterá al Congreso acompañándolos con una exposición de motivos. Esta disposición es ampliada en el Reglamento del Congreso de los Diputados, en cuyo artículo 108 se especifica que la iniciativa ante el Congreso le corresponde: al Gobierno, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, a los ciudadanos y al propio Congreso de los Diputados.

Por su parte, la Constitución francesa contempla en su artículo 39 que "la iniciativa de las leyes pertenece concurrentemente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento" y que "los proyectos de ley serán discutidos en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo y de Estado y entregados a la mesa de una de las dos asambleas", pero los proyectos de ley relativos a las finanzas públicas se someterán en primer lugar a la Asamblea Nacional, es decir, a la reunión de ambas cámaras.

En los Estados Unidos, una vez presentada y discutida una iniciativa, la acción final legislativa tiene lugar cuando ambas cámaras la aprueban. Se imprime entonces el texto en un pergamino que es certificado por el Secretario del Senado o el ujier de la Cámara de Representantes según corresponda; debe ser firmada por el *Speaker* de esta última en todos los casos y enviada a la Casa Blanca; el Presidente cuenta con diez días para tomar acciones al respecto. Si está de acuerdo firma la iniciativa y ésta se convierte en ley, de lo contrario, puede vetarla. De hecho, el veto constituye una acción legislativa frecuente y es ejercida por el Congreso o por el Ejecutivo para ejercer control sobre las decisiones administrativas y legislativas.

III. En el ámbito parlamentario mexicano, por acto legislativo se entiende la facultad de dictar las leyes y corresponde al Congreso su ejercicio. En el proceso de formación de las leyes participan diversos órganos, teniendo relevancia el Poder Ejecutivo. Conforme al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. El término designa por lo tanto, la acción general o individual que es votada, en uso de sus atribuciones, por alguna de las cámaras, por el Congreso General o por la Comisión Permanente, y que, como ley o decreto, es promulgado por el Presidente de la República. Para que la resolución votada llegue a tener existencia como ley o decreto, debe cumplirse el procedimiento previsto en la Constitución (art. 72), que implica una serie ordenada de actos que son realizados por los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo facultados para ello. Las fases del procedimiento son: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción u observación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia. El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los estados, y los ciudadanos pueden sugerir que se expidan leyes o decretos sobre asuntos de su interés. La discusión y la aprobación o rechazo son las etapas fundamentales del acto legislativo y son facultad exclusiva del Poder Legislativo. La sanción u observación, así como la promulgación y publicación corresponden al Ejecutivo. Con respecto a la observación, si el Ejecutivo devuelve un proyecto en lugar de ordenar su promulgación y publicación, las cámaras pueden reiniciar la discusión y modificar, adicionar o desechar el proyecto (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1987, 2a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega, Editores, México, 1992, 1a. ed.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

PAOLA TANDA, Antón, *Dixionario Parlamentario*, Editore Colombo, Italia, 1987.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

acuerdos parlamentarios

I. Del latín *accordäre*, acordar, y del adjetivo derivado de parlamento.

En portugués equivale a *acordo parlamentário*; en inglés *parliamentarian agreement*; en francés *accord parlementaire*; en alemán *libereinkunft parlamentarisch* y en italiano *accordo parlamentario*.

En su sentido más general, *acuerdo* es la resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; *parlamentario* es lo que pertenece al parlamento judicial o político (DRAE, 19a. ed.). El vocablo compuesto se refiere a la resolución tomada en cierta materia en el seno de un organismo parlamentario.

II. En materia parlamentaria, indica las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del Parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones.

En Estados Unidos, los *acuerdos* constituyen una práctica normal para la resolución y el desahogo de las iniciativas en el Congreso. Dos figuras importantes en esta materia son: el Calendario de Acuerdos, donde los legisladores pueden incluir aquellas iniciativas que no se consideren controvertidas, para ser discutidas el primero y el tercer miércoles de cada mes; y los Acuerdos Unánimes, propuestas que permiten hacer expedito el debate de una iniciativa y pueden presentarse, generalmente por el líder de la mayoría, antes o durante la marcha de los trabajos.

Existen por otra parte, acuerdos no formales, que atienden a objetivos un tanto más generales que los procedimientos. De hecho, los parlamentarios procuran establecer puntos de concordancia con sus colegas, sobre asuntos que se esperan serán susceptibles de provocar fricciones que podrían desembocar en proyectos abortados o que se desviarían de su intención original. Es así, como al margen de los trabajos que se desarrollan en los recintos parlamentarios, se cultivan alianzas y se generan compromisos partidarios. La búsqueda de acuerdos o del consenso es lo que caracterizó justamente el liderato (1977) del Senador Robert C. Byrd demócrata, de Virginia Occidental de los Estados Unidos, quien asumiendo un papel de embajador, sondeaba la opinión de los miembros del Senado, no para forzar su apoyo sobre alguna medida, sino en sus propias palabras: "Hablo con los senadores, me reúno con ellos e intento estimular el consenso sobre la posición del partido en aquellos asuntos donde hace falta", y explicaba "al lograr primero un consenso, es más probable que los senadores apoyen al liderato".

III. En México, los acuerdos parlamentarios formales deben ser firmados por los secretarios de las comisiones involucradas y registrarse en orden cronológico y textual en un libro específico para este objeto. Las determinaciones o resoluciones tomadas en la Cámara de Diputados pueden constituir un acuerdo parlamentario. Este órgano debe observarlos fielmente.

Los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del Pleno. Pueden ser también los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran el Poder Legislativo y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales.

La Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que es la encargada de lograr los acuerdos o "consensos"; además, cada fracción parlamentaria tiene un coordinador, y en la práctica, es quien acuerda con el "líder" de la Cámara o con los coordinadores de las otras fracciones. Así, los acuerdos políticos fundamentales, emanan de la Comisión de Régimen y de estas coordinaciones (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

- ANGUIANO PANIAGUA, Miguel, "El Poder Legislativo Mexicano", Cámara de Senadores, México, 1995.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.
- _____, *El Legislador Federal. Prontuario Jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.
- El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.
- GUARNEROS SALDAÑA, Rafael, *Ensayos legislativos*, Cámara de Diputados, México, 1996.
- MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.
- MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Notas de trabajo y discursos*, Cámara de Senadores, México, 1996.
- PLIEGO BERNAL, Rubén, "Investigación histórica del Poder Legislativo", en *Revista Foro Jurídico*, México, 1995.
- TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

acusación contra funcionarios

I. *Acusación* proviene del latín *accusatio*, acusación; y de *functio*, ejercicio o acción de un organismo o una máquina, por derivación, se dice funcionario a la persona que desempeña un empleo público.

Acusación/funcionario se traduce a otros idiomas como *anklage/beamte* en alemán; *accusation/fonctionnaire* en francés; *accusation/functionary* en inglés; *accusazione/funziionario* en italiano y *acusação/função* en portugués.

II. *Acusación* es la denuncia o delación de algún delito o cosa vituperable; *funcionario* es el nombre que se da a un empleado público y deriva del verbo funcionar, que significa que una persona o cosa ejecute las funciones que le son propias. El concepto *acusación contra funcionario* remite al señalamiento acerca del proceder de un servidor del Estado, entendido como tal cualquier persona que se desempeñe en el ámbito de la administración pública.

La acción acusatoria implica el señalamiento de que un funcionario ha incurrido en alguna conducta que se considera inapropiada o delictuosa y tiene por objeto que se siga el proceso judicial respectivo para aplicar en su caso, la sanción correspondiente. Dada la prerrogativa de inmunidad que se confiere a ciertos funcionarios públicos, se requiere generalmente la intervención

del Poder Legislativo, al que se faculta para dilucidar sobre la procedencia de la acusación y retirar la inmunidad otorgada al funcionario.

Así, por ejemplo, al Senado de los Estados Unidos se le ha conferido la facultad de juzgar en esta materia; facultad consignada en el artículo I, sección 3, cláusula 6 de la Constitución, en el que se establece que "poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales...", sin embargo, cuando se trate de juzgar al Presidente de los Estados Unidos, quien deberá presidir los trabajos del Senado será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia; se especifica en el mismo artículo que no se condenará a ninguna persona si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes. Igualmente, la Constitución otorga facultades exclusivas a la Cámara de Representantes para iniciar juicios de acusación contra funcionarios. En relación con la acusación contra funcionarios interviene el Poder Judicial, encargado de aplicar la Ley Federal de Prácticas Corruptas, promulgada el 25 de junio de 1910, la que contempla las acusaciones a que pueden estar sujetos los funcionarios gubernamentales. Los jueces federales forman parte de esta categoría y pueden ser acusados por la Cámara de Representantes ante el Senado, por "traición, cohecho u otros graves crímenes y delitos", incluyendo entre éstos la mala conducta. Sólo el Magistrado de la Suprema Corte, Samuel Chase, ha sido acusado ante el Senado, pero fue absuelto en 1805. Se han entablado algunas discusiones respecto al poder de los legisladores, de remover a los magistrados de la Suprema Corte. Éstos constituyen un ejemplo de integridad, que ha comprobado que el respeto al cargo tiene su mejor garantía, en el método de designación, la dignidad del propio cargo y la fuerza de la opinión pública, con base en un requisito simple y fundamental: la observación de la "buena conducta" de los jueces, conforme lo establece la Constitución.

Por lo que se refiere a las acusaciones contra los legisladores, en el artículo I, cláusula 2, sección 5, se establece: "Cada Cámara puede determinar las Reglas de sus Procedimientos, castigar a sus miembros por conducta desordenada, y, con la concurrencia de dos terceras partes, expulsar a un miembro." En la historia legislativa norteamericana, los litigios provocados por la facultad otorgada al Congreso para evaluar a sus miembros provocó que a mediados del siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia indicara las bases para los juicios y sugiriera el grado de castigo a imponer. En un caso resuelto en 1897 (*In re Chapman*, 166, U.S. 66), la Corte reafirmó el derecho del Congreso para expulsar a sus miembros: "El derecho de expulsión se extiende a todos los casos en que la ofensa esté a juicio del Senado, en contradicción con la confianza depositada en un miembro y con su deber." Esta disposición se complementó con otra emitida en 1906, en relación con la interpretación de una ley del Congreso en la que se disponía que todo senador o representante a quien se encontrara culpable de recibir una compensación ilegal por servicios prestados en relación con una demanda, contrato y otro procedimiento presentado a una dependencia gubernamental sería objeto de expulsión automática, y condenado a no volver a ocupar ningún otro cargo. Los legisladores pueden ser acusados de conducta indebida en elecciones, por recurrir al fraude, soborno, corrupción u otros métodos aviesos cuyo objeto sea violar los comicios. Las cámaras pueden imponer censura a los legisladores con la aprobación de la mayoría simple de votos, pero la expulsión requiere una mayoría de dos tercios. Las causales de expulsión son conspiración, deslealtad o corrupción.

La Constitución de la República de Cuba establece en su artículo 26, que las personas que sufran daños o perjuicios como consecuencia de las acciones de funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de sus funciones, tienen derecho a reclamar y obtener la reparación o indemnización conforme a la ley; ésta es una esfera de acción de las autoridades judiciales, no de los organismos de representación popular. En relación con la responsabilidad de los representantes elegidos por el pueblo, se establece en el inciso c) del artículo 66 que éstos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación ante sus electores, que a su vez tienen derecho a revocarlos cuando no justifican la confianza que les depositaron.

La revocación de los cargos es una práctica común en muchos países. Pero igualmente se establecen otros mecanismos y facultades para destituir a funcionarios que incumplen o hacen mal

uso de sus cargos. Al respecto, la Constitución Colombiana en su artículo 314 otorga al Presidente y a los gobernadores, la facultad de suspender o destituir a los alcaldes, en los casos taxativamente señalados por la ley.

En la Constitución francesa, se instituye una Alta Corte de Justicia con miembros de la Asamblea Nacional y del Senado; corresponde a la Asamblea Nacional plantear la responsabilidad del gobierno mediante la votación de una moción de censura (arts. 49 y 67). El Presidente de la República sólo puede ser objeto de acusación en caso de alta traición y ambas asambleas deberán emitir un voto idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de sus miembros, para que la Alta Corte de Justicia proceda al juicio. Una disposición semejante está contenida en el artículo 102 de la Constitución española, donde se señala que la acusación al Presidente y los demás miembros del gobierno por traición o delitos contra la seguridad del Estado sólo puede ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo, pero su responsabilidad criminal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; dicho artículo concluye con la disposición de que en estos casos no podrá aplicarse la prerrogativa real de gracia.

III. El ideal democrático que ha orientado los movimientos sociales en México, desde la lucha de independencia, se refleja ya en el primer documento constitucional del país; la Constitución de Apatzingán, en donde se establece la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, independientemente de que tengan cargos en el gobierno, así como la responsabilidad de los servidores públicos. Este espíritu fue recogido sucesivamente por los documentos constitucionales de 1824, 1857, y quedó consignado en la Constitución vigente, que fuera promulgada en 1917, en el Título Cuarto que consta de los artículos 108 al 114.

Dentro de la clasificación de funcionarios públicos quedan comprendidos los representantes de elección popular (Presidente de la República, senadores, diputados, gobernadores, alcaldes municipales, asambleístas), los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal o en el Distrito Federal (art. 108 de la Constitución Política).

Se puntualiza en el artículo 108, que el Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su encargo, por traición a la patria y delitos graves de orden común; los gobernadores, diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales pueden ser acusados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de los fondos y recursos federales.

El artículo 109 clasifica las responsabilidades atribuibles a los servidores públicos en tres categorías: *políticas*, cuando sus actos u omisiones afecten los intereses públicos e incidan en la buena marcha de los asuntos a su cargo; *penales*, cuando cometan delitos previstos en las leyes penales; *administrativas*, cuando procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, obren contra el recto cumplimiento del deber, o se conduzcan en forma desleal con respecto a sus encargos.

Por otra parte, conforme a la legislación penal federal, los funcionarios públicos pueden incurrir en los siguientes delitos: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Para que las autoridades judiciales puedan proceder contra un funcionario acusado, se requiere de la declaración de procedencia (art. 111), pues aunque la Constitución considera responsables de delitos y faltas a los funcionarios públicos incluyéndolos en el principio de igualdad, en la propia Constitución se establece la inmunidad que tienen durante el tiempo del encargo, es decir, el *fuero constitucional*, cuya intención no es la de constituir un privilegio, sino proteger a la función de los

amagos del poder o de la fuerza. El juicio de procedencia sobre la conducta de los funcionarios puede contemplarse como una serie de tres pasos sucesivos: inicia en el Poder Judicial, que formula la petición al Congreso una vez que ha reunido los elementos suficientes; el juicio propiamente tiene lugar en el Congreso que dictamina sobre la procedencia o no de la acusación y en su caso, retorna el asunto al Poder Judicial para que éste proceda en consecuencia.

Corresponde a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de conocer acerca de las acusaciones en contra de funcionarios públicos por los delitos oficiales o de orden penal que cometan durante el desempeño de sus encargos, por acto u omisión (arts. 110, 111). Cualquier ciudadano, a título individual y bajo su estricta responsabilidad, puede presentar la acusación bastando para tal efecto, que aporte los elementos de prueba. Algunos juristas opinan que la acusación puede ser popular. No se requiere la intervención del Congreso cuando el funcionario está separado de su encargo (art. 112), y el procedimiento que se lleva a cabo es aplicable durante el cumplimiento del cargo y hasta dentro del siguiente año; la prescripción de la responsabilidad en casos graves no podrá ser inferior a tres años (art. 114).

La Cámara, a través de la Comisión Instructora del Gran Jurado, lleva al cabo el juicio político (art. 110), o el de procedencia, conocido más comúnmente como de desafuero (art. 111); estudia el caso y procede a su dictaminación. La acusación es facultad de la Cámara de Diputados mientras a la de Senadores corresponde erigirse en Jurado de Sentencia. La declaración de procedencia de la acusación tiene el carácter de irrevocable.

Por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en sus encargos, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos, conforme lo establezcan las leyes al respecto (art. 113). Como resultado del juicio político, tales sanciones pueden consistir en la destitución del funcionario y en la inhabilitación para desempeñarse en el servicio público (desde un año hasta veinte años), El juicio político es únicamente una medida administrativa que representa el retiro de la confianza al servidor público, al que se tacha de indigno para desempeñar su cargo. Las sanciones por delitos penales son determinadas, al término del proceso penal, por las autoridades del ramo, excepto en el caso del Presidente de la República (véase *prerrogativa parlamentaria*).

Por lo que se refiere al régimen de los municipios, se establece en el artículo 115 de la propia Constitución mexicana, que en caso de causas graves previstas por la ley local en que incurran probadamente los ayuntamientos, las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspenderlos, declarar que han desaparecido los poderes y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

EVANS HUGHES, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, 2a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

MARILL, Emilio, *Constitución de la República de Cuba. Temática/Legislación complementaria*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1989.

PAOLA TANDA, Antón, *Dixionario Parlamentario*, Editore Colombo, Italia, 1987.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, 8a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

adición a la ley o decreto

I. Del latín *additio*, *additionis*, adición, acción y efecto de añadir o agregar; *lex*, *legis*, ley y *decretum*, decreto, resolución o determinación de una autoridad (DRAE, 19a. ed.).

Adición/ley/decreto se traducen a otros idiomas como: *addieren*, *susatz/gesetz/verfügung*, *verordnung* en alemán; *addition//oi/ décret* en francés; *addition/law/decree* en inglés; *addizione/legge/decreto* en italiano y *adição/lei/decreto* en portugués.

En general, efectuar una adición consiste en agregar nuevas disposiciones jurídicas dentro de la estructura normativa de las leyes o los decretos existentes o en proceso de elaboración, ya sea en forma de títulos, capítulos, artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos.

II. En los países donde funciona el sistema bicameral, cuando ambas Cámaras deben participar en la emisión de una ley o decreto, la cámara de origen turna su proyecto para ser revisado por la otra. En este caso, es posible que la segunda proponga adiciones o modificaciones al texto.

La Constitución norteamericana pertenece al tipo de las que cubren esquemas gubernamentales muy amplios y no sufren modificaciones frecuentes. Según el artículo cinco de dicha Constitución, para efectuar una reforma a la misma se requiere la aprobación congresional de tres cuartas partes de los estados de la Federación. Ello explica sin duda, que sólo ha sufrido alteraciones en veintiséis ocasiones, aunque las diez primeras enmiendas que se le efectuaron y que constituyen la declaración de derechos, fueron incorporadas en forma conjunta, mientras que otras enmiendas, de la trece a la quince por ejemplo, fueron aprobadas en periodos cortos.

La regla para el debate en el Congreso norteamericano de una iniciativa turnada a un Comité, establece que cada parte de la misma se considerará en orden secuencial. Se efectúa una lectura del documento párrafo por párrafo, sección por sección o título por título, lo que permite que se propongan enmiendas o adiciones a cada parte. La lectura del documento en el Pleno de la Cámara permite proponer enmiendas sobre el trabajo del Comité; sin embargo, ya no es válida una enmienda a la enmienda (tercer grado). Es posible presentar por otra parte, "enmiendas con naturaleza de sustitutas" cuya intención es reemplazar totalmente a la iniciativa o ley existente.

En la República de Cuba, la modificación, adición o reforma de la Constitución, las leyes y todo tipo de ordenamientos con carácter normativo y obligatorio corresponde a la Asamblea Nacional Popular, que ejerce sus funciones con base en la consulta pública cuando lo considera pertinente.

III. En México, para llevar a cabo la adición a una ley o decreto vigente, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 72, inciso F, que señala: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación." Existe una diferencia básica en el tratamiento de leyes o decretos. Mientras que la ley sólo puede emanar del Congreso y ser modificada por éste, en tanto que son resoluciones de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que tratan sobre materias de interés común. El decreto en cambio puede o no ser una resolución de las cámaras o un mandamiento del Ejecutivo, y se trata de una resolución que se refiere a un objeto particular y su ámbito se restringe a determinado tiempo, lugar, corporación, establecimiento o personas.

Las resoluciones del Congreso, que pueden tener el carácter de leyes o de decretos, se comunican al Ejecutivo con la firma de los Presidentes de ambas Cámaras.

Dada la supremacía de la Constitución, el procedimiento para su adición o reforma es diferente del previsto para las leyes ordinarias. Se requiere al efecto, el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes al Congreso para acordar la reforma o adición, y que ésta se apruebe también por la mayoría de las legislaturas de los estados (art. 135 de la Constitución). El procedimiento atiende a las necesidades y la idiosincrasia del pueblo mexicano y permite adecuar la ley fundamental al momento histórico, pero salvaguardando la trascendencia de la misma a través del condicionamiento de sus alteraciones a la participación de la mayoría de los representantes de la Nación respetando así el principio del federalismo.

Una vez aprobada una ley o decreto en lo general y en lo particular, durante la sesión en que se vote en forma definitiva, pueden presentarse propuestas de adición que afecten a algunos de los artículos. Para llevar a cabo la adición, se requiere la propuesta presentada por algún miembro del Poder Legislativo para definir o reorientar los alcances jurídicos de la disposición correspondiente. La propuesta de adición debe ser leída ante la Cámara respectiva, ya sea por el promovente o por la Secretaría de la Mesa Directiva, a juicio del propio promovente. Deben presentarse los argumentos que sustentan la proposición. Concluido lo anterior, se pregunta a la Asamblea si la propuesta será sometida a discusión. En caso afirmativo, el asunto se turna a la Comisión respectiva; en caso negativo, el texto de la propuesta se agrega a las actas de los debates. Cuando el Presidente de la República manda una iniciativa, ésta se envía a la Comisión, la que revisa la propuesta y si es necesario adiciona con otros elementos a la iniciativa antes de que pase al pleno de la Asamblea (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

_____, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

administración pública

I. La palabra *administración* deriva del latín *administratio*, acción de administrar, y el vocablo *pública* viene de *publicus*, público.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués *administração público*; inglés *public administration*; francés *administration publique*; alemán *Verwaltung publikum*; italiano, *amministrazione pùbblica*.

En un sentido amplio es el conjunto de actividades que se desarrollan para la persecución de las tareas y de los fines de interés común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.

Se le define como la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y el fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función (DRAE, 19a. ed.).

II. El concepto de *administración pública* indica el complejo de las estructuras diversamente subordinadas de las estructuras políticas y de gobierno, pero como una realidad organizativa diferente de éstas.

El rasgo característico de los estados modernos y contemporáneos es la existencia de una estructura burocrática constituida por personal elegido por la posesión de competencias técnicas y empleados de manera profesional y continua. No siempre es posible encontrar estructuras burocráticas para el desarrollo de las actividades administrativas y frecuentemente hay continuidad o una identidad parcial en las estructuras de gobierno y de administración. La transformación de la administración pública sigue estrechamente las de las formas del estado y del gobierno, constituyendo la manifestación específica del orden y los equilibrios creados en los distintos momentos. En la época actual coexisten distintos tipos de administración pública en una misma colectividad estatal.

En resumen, la administración pública es la organización especial del Estado, creada con el objeto de cumplir la función de satisfacer los intereses colectivos. No tiene personalidad propia ya que constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado. Suele identificarse como la prestación de servicios públicos que atienden las necesidades de la colectividad.

La administración pública se manifiesta en actividades que poseen dos atributos: son dependientes o subordinadas a otras que determinan y especifican las finalidades por realizar, y son ejecutivas en tanto que cumplen una norma precedente y la ejecutan, interviniendo para la satisfacción final de intereses y fines ya señalados.

Con el advenimiento de los regímenes constitucionales la administración se subordinó a la ley y fue ubicada dentro del llamado Poder Ejecutivo estatal, dándole un carácter formal a lo que era un orden conceptual y práctico preexistente. En la actualidad permanece como una manifestación de autoridad que tiene límites legislativos y está orientada para satisfacer los intereses propios del estado. Tradicionalmente se organiza en una forma jerárquica a través de ministerios o secretarías. Dentro de las estructuras ministeriales la distribución del trabajo se realiza mediante un orden graduado de competencias internas, desde la más general a la más específica. Las distintas competencias se determinan de manera que a cada una le corresponde el cumplimiento o la preparación de una o más actividades de ejecución normativa. Como consecuencia se elimina cualquier relación de responsabilidad directa entre el personal encargado y los fines de la organización; por otra parte, al uniformar la actividad se garantiza un fácil control y una cómoda posibilidad de transmitir las órdenes y las direcciones emanadas del vértice.

La subordinación de la administración pública a la ley, cuya formación o reforma corresponde al Poder Legislativo está expresada en la mayoría de las Constituciones actuales. Tal es el caso por ejemplo, de las constituciones de Colombia (art. 76, 9a., 10a.), Chile (arts. 44, 107), Perú (arts. 156, 157), Francia (art. 34), Venezuela (art. 230), República Dominicana (art. 61), Uruguay (art. 174) o Finlandia (art. 38).

El carácter de la administración pública depende de la orientación política de los partidos que acceden al poder. Por citar un ejemplo, en España, al triunfo del Partido Socialista, se definieron líneas de acción para encauzar al Estado hacia el bienestar de los desfavorecidos y la descentralización, lo que implicó reformas para incrementar el gasto público y para atender la demanda de auto-gobierno de comunidades históricas. La administración autoritaria heredada por el franquismo se caracterizaba por la falta de verdaderos marcos de responsabilidad, la

insensibilidad ante las demandas sociales, el desinterés por la comunicación con los ciudadanos, la exagerada jerarquización y compartimentación de la organización con cadenas de mando largas y dispersas, y la pobre dotación de medios personales y materiales. Reformar y modernizar ese aparato fue la intención del Partido Socialista, con el objeto de asegurar el cumplimiento satisfactorio de las responsabilidades públicas. Los ejes sobre los cuales se tomaron las acciones pertinentes fueron:

1. Salvaguardar la objetividad y la independencia de la Administración;
2. asegurar la transparencia y el control de actividad administrativa;
3. reforzar la profesionalidad de los funcionarios públicos;
4. canalizar la representación y participación de los empleados públicos;
5. fortalecer la posición de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración;
6. modernizar la gestión de los servicios públicos.

III. En México, aún cuando la administración pública está dentro de la esfera de las atribuciones del Poder Ejecutivo, corresponde al Poder Legislativo establecer las bases de sustentación, los límites y el control de esta función a través de:

- a) Expedir las leyes que rigen a la administración pública;
- b) proveer los medios de control para que el Ejecutivo los utilice; y
- c) vigilar el ejercicio de la administración a través de la aprobación de la Cuenta Pública y el Presupuesto.

Entre las principales leyes relativas a la administración que el Congreso ha aprobado se encuentran la Ley de Planeación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Conforme lo establece el artículo 89 constitucional en su inciso I, el Presidente tiene entre sus facultades y obligaciones, la de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacto cumplimiento”. Por otra parte, y en relación con la naturaleza de la administración pública, el artículo 90 de la propia Constitución, señala:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Para atender las diversas necesidades del país, el Poder Ejecutivo ha creado diversas dependencias, unas con carácter centralizado, como las Secretarías de Estado, y otras con un carácter paraestatal o descentralizado. En teoría, todas las dependencias que integran la administración pública tienen un rango semejante y cuentan con todos los elementos para cumplir con sus funciones. El Presidente tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de estado y directores de empresas paraestatales, pero el número de éstos y sus atribuciones están regulados por la Ley de la Administración Pública Federal.

Desde el punto de vista formal y material, la administración pública es una función organizada directa o indirectamente bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo. Desde un enfoque formal, se trata del organismo público que recibe del poder político representado por el Ejecutivo, la competencia y los instrumentos necesarios para satisfacer el interés general. Desde un enfoque material, es la actividad que desarrolla ese organismo para asegurar la ejecución de su objetivo.

Considerando la complejidad de la problemática del país, el Presidente de la República puede autorizar la creación de comisiones intersecretariales cuyo objeto es resolver un problema que involucre el ámbito de acción de varios organismos.

El Congreso está facultado para vigilar el ejercicio de la administración pública. Según se establece en el artículo 90 constitucional, los secretarios del Despacho y los jefes de los departamentos administrativos deben rendir cuentas ante el Poder Legislativo cuando éste abra su período de sesiones ordinarias. El acto en el que tales funcionarios se presentan recibe el nombre de comparecencia. El propio Presidente de la República debe rendir ante el Congreso, en tanto que éste representa al pueblo mexicano, un informe anual de sus actividades. El Congreso de la Unión tiene igualmente, la facultad de vigilar y determinar los casos en que los funcionarios son acusados administrativa o penalmente durante sus encargos (*vid. supra, acusación contra funcionarios*).

Por otra parte, el Congreso de la Unión tiene algunas facultades que pueden ser consideradas como de orden administrativo (*vid. supra, administrativa función*).

En la medida en que el Congreso establece los mecanismos de control y participa en ellos, se da un equilibrio de poderes con el Ejecutivo. Con el propósito de fortalecer al Poder Legislativo y modernizar y hacer más eficiente a la administración pública en México, actualmente se discute la reforma del estado, para establecer un nuevo marco de colaboración que atienda a la división de poderes y al pacto federal (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

- ANGUIANO PANIAGUA, Miguel, "El Poder Legislativo Mexicano", Cámara de Senadores, México, 1995.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, 7a. ed. corregida y aumentada.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.
- GUARNEROS SALDAÑA, Rafael, *Ensayos legislativos*, Cámara de Diputados, México, 1996.
- MARILL, Emilio, *Constitución de la República de Cuba, Temática/Legislación Complementaria*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1969.
- MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.
- MONREAL, AVILA, Ricardo, *Notas de trabajo y discursos*, Cámara de Senadores, México, 1996.
- PLIEGO BERNAL, Rubén, "Investigación histórica del Poder Legislativo", en *Revista Foro Jurídico*, México, 1995.

administración pública centralizada

I. Véase *administración pública*. El vocablo *centralizada*, tiene su origen en la locución latina *centralis*, perteneciente al centro.

La traducción de centralizar a otros idiomas es: *zentralisieren* en alemán; *centraliser* en francés; *to centralize* en inglés; *centralizare* en italiano y *centralizar* en portugués.

Centralizar se refiere a la decisión de reunir varias cosas en un centro común, o hacer depender las decisiones de un poder central; se define también como la acción del poder público en asumir facultades atribuidas a organismos locales (DRAE, 19a. ed.).

II. El término centralizar, centralización se emplea en relación con el sistema político. La discusión en torno a la centralización o descentralización de las facultades gubernativas ha sido una fuente constante de controversias en las sociedades desde la formación del Estado. Centralizar la administración pública puede verse como un objetivo de eficiencia en el uso de los recursos que le son confiados, pero igualmente puede constituir una causa de entorpecimiento de las acciones de gobierno, dada la complejidad que se va generando cuanto más lejana está la decisión del punto donde se ha de ejercer la acción.

Las constituciones establecen la forma que adoptan los pueblos para su organización y generalmente definen cómo se administrarán los asuntos públicos. Muchos estados modernos se han organizado como federaciones siguiendo el modelo norteamericano, pero mantienen el control central de la administración. Esto ha creado conflictos como el que vive Canadá con la provincia de Quebec, donde se promueve cada vez con mayor fuerza una aspiración de autonomía que equivale a la Constitución de otro estado.

En la época actual, en que se vive un fenómeno de globalización económica, los estados se han visto obligados a entrar en una etapa de adelgazamiento de sus instituciones públicas, por lo que la administración pública centralizada confronta igualmente el reajuste en su organización.

Se acusa al neoliberalismo de ser el promotor de esta corriente de adelgazamiento en la administración pública, que da lugar a una forma distinta en el desarrollo del Estado contemporáneo. Este influyente fenómeno se ha encontrado con graves problemas en los estados con una economía frágil y con una democracia incipiente. Ello obedece a que los sectores sociales sin organización para la producción y para su integración política a las nuevas condiciones internacionales, se encuentran sin una estructura administrativa que los apoye firmemente.

La centralización de la administración pública es una característica de los estados no democráticos o autoritarios. Cuanto más centralizada la administración pública de un país, más evidente la falta de confianza en la capacidad de los grupos sociales para administrar por su cuenta las decisiones y acciones que les corresponden. Los países comunistas que recientemente fueron rebasados por su población eran altamente centralistas y las dictaduras en general son representativas de la centralización. Ejemplos de países altamente centralizados eran la Unión Soviética, Polonia y Yugoslavia; así, en la constitución de la URSS aparecía la referencia a esta centralización depositada en un Consejo Supremo de Ministros (arts. 16, 73.3, 136). En América latina, la Constitución de la República de Cuba señala en su artículo 66, que el centralismo democrático es uno de los principios en que se basa la organización y el funcionamiento de los órganos del Estado.

Sin embargo, países que se ostentan como democráticos o no autoritarios no han encontrado la fórmula adecuada para descentralizar sus órganos de gobierno sin perder la eficiencia. Eso da origen a sociedades muy dispares, con centros urbanos muy desarrollados como los sitios donde se asientan los poderes públicos, y a poblaciones marginadas totalmente del desarrollo, que

dependen en mayor o menor grado del poder central. Ejemplos de ello son casi todos los países latinoamericanos, identificados como macrocefálicos.

III. En México, la centralización de la administración constituyó una fuente de conflicto entre los Estados de la Federación y el poder central, conflictos que se resolvieron a través de las frecuentes luchas armadas que caracterizaron al siglo XIX, y que dieron un carácter centralista o federalista a la forma de gobierno.

De hecho, la cuestión del centralismo dio lugar a una república centralista conforme a lo establecido por las Leyes Constitucionales expedidas el 29 de diciembre de 1836, donde se establece en el artículo 4o. que: "El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general." Derivada de esta Constitución, se expidió el Decreto para el Arreglo Interior de los Departamentos, donde se facultaba al Presidente de la República para nombrar a los gobernadores, de entre una terna propuesta por la junta departamental. Por supuesto, los estados de la federación reclamaron su propia autonomía, la que finalmente quedó consagrada en la Constitución de 1857, y posteriormente en la de 1917, donde en el artículo 40 se declara la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una "república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Subsiste sin embargo, una organización con dependencias públicas centralizadas, conforme lo establece el artículo 90 constitucional: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal." Tales dependencias son aquellas de primer orden enumeradas por la Ley, cuyas características precisan una relación jerárquica de mando directa del jefe del Poder Ejecutivo y unifican las decisiones de gobierno. Las principales son la propia Presidencia de la República, las diversas secretarías de estado, los departamentos administrativos y las procuradurías, tanto de la República como del Distrito Federal. Es facultad del Presidente de la República designar y remover a los titulares de estos organismos, con apego a lo determinado por la Ley de la Administración Pública Federal. En los artículos 90 a 93 de la Constitución se fijan los requisitos y obligaciones generales de los titulares de estos organismos.

Es interesante señalar que pese al reconocimiento de la soberanía de los estados de la Federación, con la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano dio un fuerte impulso a la administración pública centralizada, al establecer un régimen claramente intervencionista. Específicamente con los artículos 3, 27 y 123, el gobierno se comprometió a proteger y promover las condiciones de vida de la población.

Actualmente, la administración pública federal se identifica como centralizada (secretarías de Estado y departamentos administrativos) y sector paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal). Dado que en ambos casos dependen directa o indirectamente del titular del Poder Ejecutivo, la administración pública mexicana representa un poder central que tiene características únicas, no comparables con otros países.

Entre las críticas más reiteradas a esta forma de organización, se señala que la centralización de la administración produce como resultado que funciones o facultades atribuidas a organismos locales sean asumidos por organismos dependientes del poder central.

Actualmente la política administrativa centralista está pasando por un proceso de federalización. Esto implica que las grandes empresas estén sujetas de manera formal y real a las leyes de los Estados de la República. Siguiendo el mandamiento constitucional señalado en el artículo 124 de la Constitución vigente que señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. En este sentido la federalización del Estado mexicano implica también una parte del proceso de reforma del Estado (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

MARILL, Emilio, *Constitución de la República de Cuba, Temática/Legislación Complementaria*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1969.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, 81a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

VEGA VERA, David M., *México. Una forma republicana de gobierno. Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México 1810-1995*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, 1a. ed., vol. I, Serie C, Estudios Históricos, núm. 51

administración pública descentralizada

I. Véase administración pública, administración pública centralizada.

En inglés se emplea *to decentralize*; en francés *décentraliser* y en italiano *la voz decentrare*.

Descentralizar es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado (DRAE, 19a. ed.). En contraposición al sistema político que tiende a reunir la autoridad en un centro de decisiones, *descentralizar* es la tendencia de los sistemas que se caracterizan por delegar facultades y funciones a otras corporaciones u organismos, determinados por ámbitos de acción o regionales. En un cierto sentido, es una acción que califica a los sistemas con un alto nivel de democracia y participación social.

II. Por contraposición a la administración pública centralizada, se han realizado intentos de algunos gobiernos por descentralizar las funciones y los poderes públicos. No resulta sencillo, dada la tendencia de la dirigencia política en general, de crear una distribución vertical del poder, que impide la constitución de centros autónomos de gobierno regional y local, conservando y reforzando una relación dependiente de la administración pública con respecto a esa dirigencia y convirtiendo a aquella en un aparato jerárquico del gobierno. En Italia se presentó a partir de la década de los ochenta, un fenómeno similar al que se vivió durante el fascismo, cuando se suprimió la autonomía política a los municipios y provincias, ya que progresivamente se fueron absorbiendo en la esfera estatal actividades administrativas que en realidad son de interés local.

El modelo inglés es quizá uno de los ejemplos más claros de la descentralización, en la medida en que ha promovido el autogobierno y la autoadministración en los niveles locales, que permite delegar las funciones estatales en la periferia a órganos electivos. Igualmente constituyen ejemplo de descentralización los órganos y agencias independientes contemplados en los ordenamientos estadounidenses y suecos, donde se ha generado un orden diferente para las estructuras de gobierno y de administración, atribuyendo a éstas una autonomía y configuración precisas.

III. En México, el Poder Ejecutivo puede ejercer sus facultades a través de la administración pública centralizada y del sector paraestatal. Dentro de la clasificación del sector paraestatal están comprendidos los organismos descentralizados, los organismos auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos.

En el contexto jurídico y parlamentario mexicano, el concepto *administración pública descentralizada* hace referencia a las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal a las que se confiere personalidad jurídica y patrimonio propio, y que son responsables de una actividad específica de interés público. Los organismos descentralizados son dependientes del órgano que los creó, pero disfrutan de una cierta autonomía orgánica con respecto del mismo, que conserva el poder en cierta forma, con base en la vigilancia y el control.

La administración pública descentralizada tiene un carácter subjetivo, debido en parte a que los organismos descentralizados no tienen en muchas ocasiones, una autonomía económica propia, correspondiendo a otro organismo del Ejecutivo ejercer control sobre los mismos, como en el caso de la supervisión permanente que ejerce la Secretaría de Hacienda.

Dentro de los organismos descentralizados pueden distinguirse dos tipos: los que se orientan a los servicios (como la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Universidad Nacional Autónoma de México), y los que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como los fideicomisos de desarrollo turístico.

Una acepción distinta de la descentralización, equipara esta tendencia con la modernización o la búsqueda de eficiencia. Es así como una empresa paraestatal como Petróleos Mexicanos se ha transformado en un corporativo que señala las directrices a cuatro empresas independientes pero estrechamente relacionadas, cuyos órganos de dirección han sido movilizadas a las regiones en donde se registra la actividad más intensa para cada una en lo particular. Es decir, la descentralización incluye en este caso dos aspectos: la creación de empresas autónomas y el retiro de los órganos de decisión de un centro geográfico tradicionalmente localizado en la capital del país (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

VEGA VERA, David M., *México. Una forma republicana de gobierno. Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México 1810-1995*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, 1a. ed., vol. I, Serie C, Estudios Históricos, núm. 51.

administrativa, función

I. Del latín *administratis*, relativo a la administración, y *functio*, función. (Véase *administración pública, centralizada, descentralizada*).

La voz función se traduce al alemán como *amt, tätigkeit, vorstellung*, en francés *fonction*; en inglés *function, duty, performance*; en italiano *funzione, rappresentazione* y en portugués *função*.

La función administrativa se define como la actividad que realiza el Estado por medio de sus diversos órganos y dependencias. En un sentido amplio se le equipara con la prestación de servicios públicos dirigidos a satisfacer necesidades sociales o colectivas.

II. Además de la ejecución material o concreta de las leyes, la función administrativa abarca la tarea de asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida de la comunidad, manteniendo el orden y la marcha de los servicios públicos.

La creciente complejidad en los estados modernos, favorece la confusión entre el poder político y las funciones administrativas. Es indudable que la conformación y atribuciones de la función administrativa dependen de la forma de gobierno. Democracias, regímenes parlamentarios, dictaduras o gobiernos autoritarios delinear tal función conforme a sus particulares intereses. Así, la función administrativa que tiene cabida en el aparato de gobierno estadounidense difiere de la que pudiera identificarse en el régimen cubano o en los países con una población altamente participativa, como la francesa. Como función administrativa asignada al Congreso norteamericano, le corresponde precisar las prioridades nacionales en un plan de gastos, es decir, la discusión y aprobación del presupuesto.

En los regímenes constitucionales se presupone un orden jurídico como necesario para que dentro de él se desenvuelva la actuación del Poder Ejecutivo y se le reconoce a los actos derivados de dicha función un efecto concreto e individualizado, en contraposición a la función legislativa creadora de normas generales, abstractas e impersonales. Sin embargo, se sostiene que los parlamentos realizan también funciones administrativas, en la medida en que dictan algunas leyes cuyo ámbito de aplicación no es aplicable a toda la sociedad, sino a asuntos o personas específicas, tales como fijar pensiones o establecer ascensos, función comúnmente asignada al Poder Legislativo en muchos países, además de llevar a cabo actos de naturaleza estrictamente administrativa.

De esta naturaleza es la supervisión que realiza el Congreso estadounidense sobre la forma en que el Poder Ejecutivo aplica las leyes ya aprobadas, con el objeto de revisar en forma continua el grado de efectividad con que se cumplen los mandatos legislativos. Para mejorar la supervisión, en 1974 aprobó la Ley del Control del Presupuesto y Embargo por parte del Congreso; las técnicas que utiliza para la supervisión consisten en audiencias e investigaciones, veto legislativo a los actos del Ejecutivo, autorizaciones, controles no estatutarios, auditorías, requerimientos de informes, confirmación de cargos administrativos, evaluación de programas, estudio de antecedentes, etcétera.

En nuestra época, la función administrativa confronta el problema formal y real planteado por los efectos de la globalización económica promovida por el neoliberalismo, de que no se tiene la certeza de los límites de este nuevo modelo económico. La cuestión es que este fenómeno tiende a ubicar a la función administrativa más allá de las fronteras de los estados, subordinando a los más débiles al poder de los centros regionales más desarrollados del mundo.

III. En México, la función administrativa es la tarea que cumplen los servidores públicos. Dentro de esta clasificación queda comprendida toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito federal, conforme al artículo 108 de la Constitución mexicana, y comprende igualmente a los servidores públicos que forman parte de las administraciones estatales. Al Presidente de la República le corresponde proveer en la esfera administrativa, a la estricta observancia de las leyes del país.

Por otro lado, las actividades del Congreso de la Unión sobrepasan la función legislativa, al estar facultado por la Constitución para realizar actos administrativos diversos en el orden político, económico y estrictamente administrativo. Algunas de estas funciones son, por ejemplo, entre las que menciona el artículo 73 de la Constitución, la admisión de nuevos estados o territorios a la Federación y la formación de otros dentro de los límites de los ya existentes (F. I y II); la resolución definitiva de problemas no contenciosos, relativos a los límites entre los estados (F. IV); el cambio de los poderes federales a otro sitio dentro del territorio nacional (F. V); y la aprobación de normas que tienen un alcance particular (F. VI, VII, XI,); la declaración de guerra con base en los datos presentados por el Ejecutivo (F. XII) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 3a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Argentina, Buenos Aires, 1968, 19a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

amnistía

I. Del latín *amnestia* y éste a su vez del griego *amnestia* que significa olvido.

En alemán se traduce como *amnestie*; francés, *amnistie*; inglés, *amnesty*; italiano, *amnistia* y en portugués *anistia*.

El uso del término amnistía, está indisolublemente ligado a la vida política y al ejercicio de los derechos que tienen los ciudadanos en este sentido. En su definición más general, es el olvido de los delitos políticos, otorgado por la ley ordinariamente a cuantos reos tengan responsabilidades análogas entre sí (DRAE, 19a. ed.) El objetivo de la amnistía es apaciguar los rencores y resentimientos que son consecuencia inevitable de las luchas políticas y sociales. Mediante la amnistía desaparece todo rastro de la acción que se ha considerado delictiva, por lo que se elimina la propia delictuosidad. Una vez que la amnistía cobra validez, el individuo agraciado con sus efectos y disposiciones recobra la plenitud de sus derechos.

II. La aplicación de la amnistía tiene un carácter colectivo, en tanto que beneficia a quienes han sido condenados, procesados o tienen la posibilidad de ser procesados por un mismo crimen o delito. Esta resolución extingue la acción penal, el proceso y/o las penas impuestas por la autoridad judicial, de acuerdo a la situación procesal de los autores del delito: indiciados, procesados o reos. Los efectos derogatorios de la amnistía abarcan solo el aspecto penal del hecho pero desde el punto de vista del derecho civil, subsiste la ilicitud del hecho en cuanto a las indemnizaciones debidas a los particulares.

Dentro del derecho penal, se conoce como amnistía al perdón que se otorga por ley especial, mediante la cual se anula el carácter delictuoso de ciertas infracciones. La lucha por impedir la penalización de los actos políticos ha llevado a la creación de organismos de carácter mundial como Amnistía Internacional, que vigilan la acción de los gobiernos, presionando para lograr el respeto a los derechos políticos, aunque en la actualidad su ámbito de acción se extiende a la protección de los derechos humanos en general.

Con respecto a la protección de los derechos civiles y políticos, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó un Pacto Internacional mediante la resolución 2200 (XXI) el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. En la Parte III,

artículo 6, inciso 4, se establece: "Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos." Aún cuando el perdón por los delitos políticos ya existía en la legislación de muchos de los estados integrantes de la ONU, es a partir de este Pacto que se hizo extensiva a todos la obligación de incluir en sus legislaciones nacionales la posibilidad de conceder la amnistía o el indulto, tanto por delitos políticos como civiles.

La facultad de conceder la amnistía se otorga tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo. En los Estados Unidos, esta facultad es ejercida por el Presidente y los Gobernadores. En la República de Cuba, la facultad de conceder amnistías corresponde a la Asamblea Nacional del Poder Popular (art. 73, inciso f) de la Constitución).

III. En México existe una larga tradición relativa a las leyes de amnistía, ya que desde el siglo XIX se han emitido este tipo de ordenamientos para beneficiar a quienes se han rebelado contra el gobierno. Así, al concluir la guerra de Reforma y recuperar el poder que constitucionalmente le correspondía, Benito Juárez dictó una ley de amnistía, la que después fue complementada por Sebastián Lerdo de Tejada, para beneficiar también a quienes dirigieron el Ejército Conservador Imperial. Posteriormente se dictaron leyes de amnistía en 1878 por Manuel González con motivo de una rebelión en Chiapas y en 1889 por Porfirio Díaz en relación con un levantamiento en Zacatecas.

El Constituyente de 1917 inscribió en la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución, la prerrogativa del Congreso de la Unión para conceder la amnistía mediante una ley especial para los delitos que deban ser conocidos por los tribunales de la Federación; esta facultad debe ser ejercida por ambas Cámaras funcionando en forma separada y sucesiva. Pese a la claridad de esta disposición, el propio año de 1917 Venustiano Carranza, Jefe del Poder Ejecutivo emitió un ordenamiento para favorecer a quienes se levantaron en armas contra el ejército constitucionalista, ejerciendo una facultad que no le correspondía.

La facultad que le corresponde al Ejecutivo es la de conceder indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (art. 89, fracción XIV).

En 1922 nuevamente se aplicó la ley dictada por Carranza para amnistiar a quienes habían cometido los delitos de rebelión y sedición así como actos conexos. En 1937 durante el régimen de Lázaro Cárdenas se concedió amnistía a los militares que en años anteriores hubieran incurrido en delito de rebelión.

En épocas más recientes, durante la administración de Luis Echeverría se emitió en 1976 una ley que benefició a los involucrados en el movimiento estudiantil de 1968, pero referida específicamente a quienes fueran sujetos de acción penal por los delitos de sedición e invitación a la rebelión. En septiembre de 1978, durante el gobierno del Presidente José López Portillo y siendo Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, se emitió una ley que comprendió a la anterior y a quienes formaron parte de grupos impulsados por móviles políticos que se propusieron alterar la vida institucional de México. Esta Ley está constituida por siete artículos. Se establece en el 1o. la declaración de amnistía en favor de quienes estuvieran acusados por los delitos de sedición, hubieran invitado, instigado o incitado a la rebelión o por conspiración u otros delitos impulsados por móviles políticos, siempre que éstos no fueran contra la vida, la integridad corporal, el terrorismo o el secuestro. Las condiciones para acogerse a esta Ley era la entrega de todo tipo de instrumentos, armas, explosivos u otros objetos similares en los 90 días siguientes a partir de la vigencia de la Ley (art. 2o.). A quienes hubieran incurrido en los delitos exceptuados en el artículo 1o. se les concedería el mismo beneficio siempre que no revelan alta peligrosidad, conforme a la valoración de los Procuradores de la República y General de Justicia del Distrito Federal (art. 3o.). Los artículos 4o. al 7o. establecen la extinción de las acciones penales y las sanciones, el sobreseimiento de los juicios de amparo interpuestos por los perseguidos, la proposición a los

gobiernos estatales en el sentido de expedir leyes similares y la disposición de que quienes fueran beneficiados por la ley no pudieran ser detenidos ni procesados por los mismos hechos.

La última ley de amnistía se dictó en 1994, con motivo del movimiento iniciado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y surte sus efectos con fecha 20 de enero de 1994. Se refiere a las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, Supervisión de la Secretaría Ejecutiva de la CODHEM, edición del Departamento de Estudios, Estadística e Informática, Toluca, Estado de México, 1994, 2a. ed.

Compilación Jurídica. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y otras disposiciones, Secretaría de Gobernación, Dirección de Asuntos Jurídicos, México, 1993, t. I.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1987, 2a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

anteproyecto de ley y decreto

I. Anteproyecto viene del latín *ante* y *proiectus*, designio o pensamiento de ejecutar algo; **ley**, de *lex, legis*; y decreto de *decrectum*.

Anteproyecto, ley, decreto se traducen: en portugués *Anteprojeto, lei, decreto*; inglés *Draft, preliminary plan, law, decree*; francés *avantprojet, loi, décret*; alemán *Vorplan, Vorentwurf/Gesetz, Verfügung* e italiano *abozzo, legge, decreto*.

Por extensión de anteproyecto en ingeniería o arquitectura, es la primera redacción sucinta de una ley, programa, etc. (DRAE, 19a. ed.). El anteproyecto presenta la idea previa en torno a la cual se desarrolla el proyecto, mismo que antecede al establecimiento de una nueva normatividad. Es decir, presenta los resultados de los trabajos iniciales para la presentación de una iniciativa o propuesta de ley o decreto. Entre tales trabajos se puede identificar a la recopilación de información, la elaboración de diagnósticos, la consulta pública y la acotación de la materia a legislar.

II. En el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, las propuestas legislativas deben ser presentadas por algún miembro del Congreso aunque hayan sido elaboradas por los grupos de ciudadanos, empresarios o electores a título individual; el legislador toma tales propuestas "a petición". Por supuesto, un miembro del Congreso puede generar la idea de un nuevo texto legislativo, por sí mismo o a través de los comités.

Las fuentes de legislación que constantemente generan anteproyectos de ley para el Congreso son las Oficinas de Asesoría Legislativa de la Cámara de Representantes y del Senado. Los grupos con intereses especiales como empresarios, organizaciones obreras, agricultores, activistas de derechos civiles, grupos de consumidores, asociaciones gremiales y muchos otros, que junto con sus cabilderos, proporcionan conocimientos técnicos en campos especializados y emplean

expertos para la formulación de anteproyectos de ley y enmiendas. También los electores a título individual o en grupo pueden proponer anteproyectos. En los últimos años, la fuente más importante de legislación ha sido el Poder Ejecutivo, que una vez elaborado su programa anual, turna a las secretarías las ideas que éstas convierten en propuestas legislativas.

Un sistema que utilizan los delegados sin derecho a voto que representan a Puerto Rico, el Distrito de Columbia, Guam, Samoa y las Islas Vírgenes, es entregar sus iniciativas al *ujjer* o depositarlas en una caja conocida como "tolva" (*hopper*).

III. En el ámbito legislativo mexicano, se identifica como anteproyecto de ley o de decreto al documento interno de trabajo o borrador que contiene la redacción provisional de la ley que se pretende crear o reformar. El anteproyecto se considera dentro de los trabajos prelegislativos, es decir, no tienen que ser necesariamente realizados con la participación de los legisladores y se llevan a cabo antes de que inicie el procedimiento legislativo propiamente. Su propósito es servir como base de discusión en las Comisiones. Este análisis previo, en el que participan los legisladores de las diferentes corrientes representadas en el Congreso, permite clarificar los puntos en que existe acuerdo y conciliar las divergencias. Como resultado se obtiene el dictamen final de Comisiones, que se presenta al Pleno de la Cámara para ser discutido, aprobado o rechazado.

Aunque la presentación de proyectos, conocidos como "iniciativas" está reservada al Presidente de la República, a los diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados (art. 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), los anteproyectos pueden tener múltiples orígenes. La elaboración de anteproyectos de ley de alcance federal en México, ha llegado a involucrar mecanismos como la consulta ciudadana, pero ésta no se considera necesaria ni indispensable para llevar a efecto el anteproyecto. Una vez que el anteproyecto adquiere la categoría de proyecto o iniciativa de ley, debe ser discutida sucesivamente en ambas Cámaras, si la resolución no es exclusiva de alguna de ellas (artículo 72 de la Constitución) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

ANGUIANO PANIAGUA, Miguel, *El Poder Legislativo Mexicano*, Cámara de Senadores, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

GUARNEROS SALDAÑA, Rafael, *Ensayos legislativos*, Cámara de Diputados, México, 1996.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

MONREAL AVILA, Ricardo, *Notas de trabajo y discursos*, Cámara de Senadores, México, 1996.

PAOLA TANDA, Antón, *Dixionario Parlamentario*, Editore Colombo, Italia, 1987.

PLIEGO BERNAL, Rubén, "Investigación histórica del Poder Legislativo", en *Revista Foro Jurídico*, México, 1995.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, 81a. ed.

apartado

I. Derivado del verbo transitivo *apartar* y éste del latín *a, ad, y parts, partis, acción* de separar, desunir, dividir.

Apertar se traduce a otros idiomas como: *absondern, trennen* en alemán; *écarter, séparer*, en francés; *to separate* en inglés; *scostare, separare* en italiano y *apertar* en portugués.

Cada uno de los párrafos o serie de estos que dentro de un decreto, orden o artículo de una ley o reglamento, escrito o discurso, se dedican a un asunto o aspecto del mismo (DRAE, 19a. ed.).

II. En lenguaje jurídico, el término apartado se refiere a cada una de las divisiones que se hacen a un cuerpo normativo. Una acepción de apartado es la subdivisión que existe en un artículo, cuando en su estructura exista un punto y aparte. Cada fracción del artículo que queda comprendido entre dos puntos y aparte, forman un apartado diferente.

Otra función que cumple el apartado es la de dividir al artículo tomando en cuenta la materia de la que trata, los sujetos que son afectados por sus disposiciones, o los ámbitos de competencia en su aplicación y que requieren que se les otorgue un tratamiento diferenciado.

En ocasiones se utiliza el término apartado como sinónimo de parte. En los Tratados Internacionales, el apartado puede utilizarse para dividir la materia en sus aspectos fundamentales. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por México, Canadá y Estados Unidos consta de ocho partes, distinguiendo: Primera Parte, Aspectos Generales; Segunda Parte, Comercio de Bienes; Tercera Parte, Barreras Técnicas al Comercio; Cuarta Parte, Compras del Sector Público; Quinta Parte, Inversión, servicios y asuntos relacionados; Sexta parte, Propiedad Intelectual; Séptima Parte, Disposiciones Administrativas institucionales; Octava Parte, Otras Disposiciones.

El mismo tratamiento es el que se da a los tratados y convenios internacionales suscritos por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, divididos generalmente en partes, capítulos, artículos e incisos.

III. El uso que se da en México al apartado en relación con la tarea legislativa, es la de subdividir un artículo con el objeto de clarificar su sentido, o la de subdividir una materia normativa con esta misma intención. *Apertado* sería por lo tanto, la porción de texto que resulta de dividir un artículo o un cuerpo normativo en cada una de las materias que ameritan un señalamiento específico, dada su importancia social, económica o política.

Un ejemplo de la subdivisión por artículo, es el que se muestra en el 123 de la Constitución, que se divide en dos grandes apartados; en el apartado A están comprendidos los trabajadores en general y en el B, los trabajadores al servicio del estado (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

SÁENZ ARROYO, José, Rubén Valdez Abascal *et al.*, *Técnica legislativa*, Porrúa, México, 1988.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

articulado

I. Deriva de verbo articular, proveniente del latín *articulare*, *articulus*, juntura, unir, enlazar. (Véase artículo.)

El verbo *articular* se traduce al alemán *gliedern*, *deutlich aussprechen*; al francés; *articuler*, al inglés *to unite*, *to join*; al italiano *articolare* y al portugués *articular*.

El articulado sería el conjunto o la serie de artículos de un tratado, ley o reglamento (DRAE, 19a. ed.), representando su estructura ordenada en forma progresiva. Para ello se utilizan números ordinales del 1o. al 9o. y cardinales del 10 en adelante. La organización del articulado puede conformar conjuntos internos dentro de la estructura, dando lugar a subdivisiones o agrupamientos que van conformando sucesivamente libros, títulos, capítulos, partes, secciones y párrafos. Técnicamente, el articulado comprende las disposiciones jurídicas permanentes y las transitorias.

II. No existe una traducción del término articulado en otras lenguas, aunque el concepto relativo a separar numeradamente el contenido de un cuerpo normativo es una práctica común en la legislación mundial. Las constituciones escritas que derivan de los modelos francés y americano contienen disposiciones "plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión" (BURGOA, p. 317).

El número de artículos que componen el conjunto de artículos o articulado es muy variable, desde los 26 que contiene la Constitución de los Estados Unidos a los 141 de la Constitución de Cuba.

III. En México, el lenguaje parlamentario recurre al uso indistinto de las voces articulado y artículos. Ambas palabras connotan tanto la división en partes como la de dar coherencia a los cuerpos normativos, permitiendo que éstos tengan una estructura interna armónica. Un ejemplo de organización del articulado es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que está conformada por 136 artículos, ordenados en forma sucesiva y agrupados en títulos relativos a temas específicos, dentro de los cuales se introduce otro orden por capítulos. El propio articulado de la Constitución comprende dos subconjuntos: el conjunto de los artículos que forman las disposiciones de carácter permanente y que están numerados cardinalmente en forma sucesiva desde el "1o." hasta el "136", y el conjunto de los artículos transitorios, que tienen su propia numeración, desde el "Primero" hasta el "Decimonoveno" (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, edición del autor, México, 1990, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

SÁENZ ARROYO, José, Rubén Valdez Abascal *et al.*, *Técnica legislativa*, Porrúa, México, 1988.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

artículo

I. Del latín *articulos*, *artos*, artejo, articulación "enlace, unión, coyuntura"; del indoeuropeo ar-tu "ajustado, encajado" BDELE; cada una de las disposiciones numeradas en forma consecutiva, dentro del cuerpo de un tratado, una ley, un reglamento (DRAE, 19a. ed.).

En alemán, *artikel*; portugués *artículo*; en inglés y francés *article*; y en italiano *articolo*.

Por lo general, cada *artículo* contiene una hipótesis normativa. Esta estructura permite que contemple una o varias modalidades de un concepto unitario, o una o varias consecuencias normativas, a través del desmembramiento de su texto en otras subdivisiones, como pueden ser párrafos, fracciones o incisos, atendiendo a los requerimientos de claridad indispensables para la correcta comprensión y aplicación de la ley.

En el Derecho Procesal se llama artículo a cualquiera de las preguntas de un interrogatorio; a la excepción previa que opone alguna de las partes para retardar el curso de la causa principal; y se le equipara con precepto o incidente.

II. En la legislación escrita de la modernidad, los artículos constituyen una forma sistemática y ordenada de organizar el contenido de un cuerpo normativo, que tiene como uno de sus requisitos indispensables, una adecuada conformación. El propósito de los artículos es doble: por una parte, dividen en piezas el cuerpo normativo de que se trate y, por otra, le dan unidad, estableciendo de esta manera una estructura interna organizada que refleja la armonía entre las partes y el todo.

En la Constitución de la República de Cuba, por ejemplo, los 141 artículos, numerados en forma cardinal están ordenados bajo doce capítulos identificados con números romanos. El texto original y vigente de la Constitución de los Estados Unidos de América está integrada por siete artículos identificados con números romanos, y cada uno de ellos está dividido en secciones. Estas equivaldrían en otro lenguaje, al concepto de apartado. Las 26 enmiendas que se le han adicionado a la Constitución siguen el mismo criterio de numeración e identificación.

III. En los cuerpos normativos de México, el *artículo* corresponde a cada una de las fragmentaciones que se aplican a un código, un reglamento, o una ley, constituye la división elemental y fundamental; es decir, es la unidad básica en la estructura de sus disposiciones, ordenadas numéricamente (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, edición del autor, México, 1990, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993 1a. ed.

SMITH, James Frank (coord.), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1a. ed., 2 t.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

artículo transitorio

I. *Vid. supra: artículo.* Por cuanto al vocablo *transitorio*, viene del latín *transitorius*, pasajero, temporal. En su segunda acepción significa caduco, perecedero, fugaz (DRAE, 1992). En portugués *transitório*; inglés *transitory*; francés *transitoire*; alemán. *zeitlich, vorübergehen* e italiano *transitorio*.

II. En la práctica legislativa en general, se observa que una ley o decreto están constituidos por dos tipos de artículos que se relacionan e interactúan, aún cuando cumplan propósitos distintos. El primer tipo está integrado por los artículos que regulan propiamente la materia que es objeto de la ley o código y que por tanto se constituyen en principales; este tipo de artículos poseen el carácter de permanente. El segundo tipo de artículos son los transitorios y tienen una vigencia momentánea o temporal. El carácter de tales artículos es secundario, en atención a la función que desempeñan, ya que actúan como complementarios de los principales, particularmente en aquellos aspectos relativos a la aplicación de éstos.

Es una práctica común en la elaboración de las normas jurídicas en el mundo, separar las disposiciones permanentes de las transitorias. Esto se refleja en los tratados y convenios internacionales, especialmente cuando se trata de documentos extensos en donde se requiere dejar claro aspectos como la vigencia de las disposiciones, la anulación o abrogación de documentos normativos anteriores, etc. Sin embargo, ello no significa que en todos los cuerpos normativos pueda encontrarse esta distinción entre los artículos. La Constitución cubana por ejemplo, no tiene ninguna parte dedicada a disposiciones de carácter transitorio que hayan sido identificados y tratados de esa manera y tampoco existen artículos transitorios en la Constitución de los Estados Unidos de América. La Constitución Española en cambio, contiene nueve disposiciones transitorias numeradas en forma independiente, además de cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones derogatorias y una disposición final. La Constitución francesa por su parte, incluye en la numeración sucesiva y dentro de un título XV las disposiciones transitorias, que comprenden de los artículos 90 al 92.

III. En México, el término "artículo transitorio" hace referencia a una disposición que se agrega después de que la materia a legislar ha sido tratada en su propio articulado y su efecto jurídico está limitado en el tiempo. Es decir, es una disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan.

Cuando se trata de la promulgación de una nueva ley, los artículos de carácter permanente y los transitorios quedan separados. Estos últimos son organizados bajo el título de "Transitorios" y se les asigna una numeración propia e independiente al orden consecutivo de los artículos principales. Así, la Constitución Política emitida por el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro el 31 de enero de 1917, contiene 19 artículos transitorios identificados con la numeración escrita con letra, a diferencia de la numeración de los artículos permanentes, escrita con números ordinales; de estos 19 artículos han sido derogados el decimoséptimo, decimooctavo y decimonoveno. En 17 ocasiones se han agregado a estos artículos transitorios otros más en la Sección de Anexos, conforme se han ido introduciendo reformas y adiciones a la Constitución. Los decretos correspondientes aparecieron el 4 de abril de 1990 (6 artículos transitorios), el 26 de junio de 1990 (2), el 3 de enero de 1992 (3), el 27 de enero de 1992 (2) más dos artículos únicos en dos decretos de la misma fecha, 4 de marzo de 1993 (único), 18 de agosto de 1993 (único y 2 más en otro decreto de la misma fecha, 2 de septiembre de 1993 (5 en un decreto, 6 en otro y 2 en uno más de la misma fecha), 21 de octubre de 1993 (11), 15 de abril de 1994 (único), 30 de junio de 1994 (único), 30 de diciembre de 1994 (12) y 27 de febrero de 1995 (único) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, edición del autor, México, 1990, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Prontuario de disposiciones jurídicas y reglamentarias*, edición del autor, México, 1992.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*. comentada, edición del autor, Tepic, Nayarit. México, 1993, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

SAÉNZ ARROYO, José, Rubén Valdez Abascal *et al.*, *Técnica Legislativa*. Porrúa, México, 1988.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

asamblea

I. Proviene del francés *assemblée* y éste a su vez del latín *assimūlare*, de simul, que significa a la vez (DRAE, 19a. ed.).

Se traduce al alemán *versammlung*; francés *assemblée*; inglés *assembly*; italiano *assemblea* y portugués *assembleia*.

Se denomina *asamblea* a la reunión numerosa de personas que comparten ciertos intereses o funciones y que son convocadas para algún fin específico, o al cuerpo colegiado que se integra con individuos dotados con una cierta calidad personal que les otorga la ley y que tienen funciones deliberantes y resolutorias.

En el derecho privado es la reunión de todas las personas interesadas en la solución de los problemas que les son comunes, y en el derecho público indica al cuerpo representativo de ese colectivo. Se utiliza el término *asamblea* para indicar el cuerpo legislativo, los consejos comunales, provinciales y regionales, el parlamento. En el derecho internacional se utiliza para indicar el órgano en que están representados los gobiernos de las diversas naciones, como la Asamblea General de las Naciones Unidas.

II. En el lenguaje político, el término *asamblea* posee tres significados: *asamblea constituyente* (véase) como órgano al que se confiere la facultad de fundar el Estado; régimen de *asamblea*, como característica de democracias populistas, en que todos los poderes están concentrados en una *asamblea* como expresión de la voluntad popular; y *asamblea* como institución basada en la democracia directa (obreros, estudiantes), como la única sede del verdadero poder, en contraposición a las burocracias o a las representaciones elegidas.

En el derecho público y en el ámbito parlamentario, se denomina *asamblea* al cuerpo representativo de todo ente colectivo. El término es equivalente al de cuerpo legislativo, consejos comunales, provinciales y regionales, el parlamento. Para referirse a la unión de las dos cámaras que integran su sistema parlamentario, Francia usó el término *asamblea* para indicar al órgano representativo de la nación: Asamblea Nacional, 1789, Asamblea Legislativa, 1791, Asamblea Nacional, 1875. Actualmente se le da el nombre de Asamblea Nacional a las sesiones que tienen lugar cuando actúan conjuntamente las dos cámaras, que también reciben el nombre de Congreso.

Los órganos representativos de las colonias americanas recibieron también el nombre de asamblea. En el derecho internacional se utiliza el término para indicar al órgano en que están representados los gobiernos pertenecientes: Asamblea General de las Naciones Unidas.

En las asambleas se reúnen los miembros del cuerpo legislativo en "sesiones", conforme a ciertos calendarios establecidos para desahogar las funciones que les corresponden.

En los estados modernos, las asambleas parlamentarias tienen el carácter de deliberativas y su función principal es la elaboración de las leyes y la determinación de los asuntos públicos. Quienes participan en estas asambleas constituyen un cuerpo político colegiado y representan a grupos de población que los han elegido mediante sufragio popular.

III. En el contexto de la vida política en México, el término se emplea específicamente para designar al cuerpo político y deliberante, es decir, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores como órganos de representación regidos por las normas parlamentarias establecidas. El vocablo se equipara con la palabra pleno que alude a la reunión de todos los representantes populares. Se trata de una reunión a la que con antelación se convoca a dichos representantes, con el objetivo de que tenga lugar una deliberación a través de la cual puedan lograrse ciertas decisiones o cumplir con alguna misión determinada.

Para cumplir sus objetivos la Asamblea requiere organizarse funcionalmente y contar con un órgano general de gobierno, un reglamento, un orden del día así como del quórum. El órgano de gobierno, al que se denomina Mesa Directiva, se encarga de conducir el proceso legislativo vigilando que se respete el Reglamento y que se cumpla el procedimiento establecido a fin de orientar los trabajos hacia el fin previsto. La Mesa Directiva se encarga de preparar la sesión dentro de los tiempos previamente establecidos, reunir los asuntos a tratar, registrar a los oradores que intervendrán a favor o en contra de una propuesta que será sometida a votación, conducir los debates en un marco de respeto mutuo entre las partes deliberantes y documentar válidamente las resoluciones que sean tomadas (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1991, 7a. ed., corregida y aumentada.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, edición del autor, México, 1990, 7a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

PAOLA TANDA, Antón, *Dixionario Parlamentario*, Editore Colombo, Italia, 1987

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

asamblea constituyente

I. *Vid. supra, asamblea. Constituyente*, que constituye, deriva del verbo *constituir*, proveniente del latín *constituere*, compuesto de *cum*, con y *statuere*, establecer. Constituyente se dice de las Cortes convocadas para reformar la Constitución del Estado.

Constituir se traduce al alemán como *aussprechen, einsetzen zu*; al francés como *constituer*; al inglés *to constitute*; al italiano *costituire* y al portugués *constituir*.

El término hace referencia a la reunión numerosa de representantes populares que han sido convocados con el único propósito de crear o reformar la Constitución política de un estado, obedeciendo a las necesidades surgidas de los cambios sociales y políticos (DRAE, 19a. ed.).

II. La Asamblea constituyente es un órgano colegiado, representativo, extraordinario y temporal, facultado para elaborar la constitución del estado, es decir, de establecer las reglas fundamentales del ordenamiento jurídico estatal. Esta noción surge a finales del siglo XVIII con las revoluciones francesa y norteamericana, y tiene antecedentes en la historia inglesa.

El constitucionalista Ignacio Burgoa, puntualiza que la función de crear una Constitución es totalmente diferente que la de reformarla, dado que esta segunda se asienta en los principios establecidos por la propia Constitución, por lo que no es equiparable el poder otorgado a una Asamblea constituyente que a la Asamblea permanente.

Para aclarar esta cuestión es necesario distinguir el poder constituyente del poder constituido. El jurista Tena Ramírez apunta la diferencia: "El poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente..." Se interpreta que no debe confundirse entre el poder que tiene una asamblea constituyente, el llamado constituyente originario y la asamblea permanente, denominada constituyente permanente. En este sentido, el poder constituyente lo es la Asamblea constituyente que crea la ley fundamental, y el poder constituido es la asamblea permanente, que sólo tiene la facultad de la reforma, mas no la de crear otra constitución o cambiar la estructura del Estado. De tal forma que no debe llamarse constituyente permanente a la asamblea que solamente adiciona o reforma una parte de la composición legal del Estado.

A la asamblea constituyente se le confiere un poder excepcional sólo en el momento de la fundación del Estado. El poder constituyente, por lo tanto, es superior al poder constituido, dado que al instaurar la Constitución, establece, rige y limita a su vez al gobierno y a los poderes que lo constituyen. El concepto de poder constituyente aparece desde el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau y en el de Manuel José Sieyès, "como la capacidad dinámica inherente a la voluntad general, de crear un ordenamiento constitucional" (cita de I. BURGOA, en *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 242).

Toda formación estatal deriva su existencia precisamente del ejercicio de un poder constituyente, en el que se expresa la soberanía del Estado. Sus dos características: extraordinario y temporal implican su desaparición una vez que entra en vigencia la nueva Constitución.

En conclusión, la Asamblea constituyente es un cuerpo integrado por los representantes del pueblo elegidos mediante sufragio a través de un procedimiento electoral extraordinario que ha sido convocado en forma específica. Este cuerpo deliberante se reúne con el fin de realizar el acto que manifiesta la voluntad soberana del pueblo de alterar en cualquier momento su forma de gobierno. Su responsabilidad es crear la Constitución, ley suprema del Estado, estableciendo con ello un nuevo orden jurídico, es decir, les corresponde la creación originaria del derecho, o dicho de otra manera, las determinaciones emanadas de esta asamblea establecen la plataforma de donde se deriva todo el cuerpo normativo del Estado.

El Estado de derecho que sustituyó paulatinamente a los regímenes autoritarios y monárquicos en casi todo el mundo, dio lugar a una legislación cuya fuente es un ordenamiento supremo que expresa "los principios políticos, sociales, económicos, culturales y humanos que se derivan del ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo en su devenir histórico" (I. BURGOA). El acto de emitir la Constitución tiene las características de autodeterminación plena y auténtica, no determinada jurídicamente en forma extrínseca a la voluntad del pueblo que la emite. Es a través de la creación de su Constitución como el pueblo ejerce su soberanía, la que se deposita en esta

ley fundamental. Es un hecho que todas las determinaciones emanadas de esta asamblea constituyen la plataforma de donde se deriva todo el cuerpo normativo del Estado.

El poder otorgado a la Asamblea constituyente carece de limitaciones jurídicas, pero su fin es precisamente establecer un orden jurídico, por lo que el primer límite a ese poder consiste en saber cómo ha de organizarse el Estado. Otros límites son: el reconocimiento de la personalidad individual (fundado en la Declaración de los Derechos del Hombre); el principio de la separación de poderes; y los factores reales de poder que residen en la conciencia social. Otras limitaciones son impuestas por el Derecho Internacional, a partir del triunfo de las naciones aliadas en 1918, con base en la experiencia que demostró la necesidad de que el derecho de gentes pusiera un freno a la soberanía hasta entonces ilimitada de las naciones, es decir, la soberanía de cada estado tendría que estar supeditada a normas internacionales. Las primeras constituciones que recogieron esta tendencia fueron las de Estonia (art. 4o.) y Austria (art. 9o.). Aspectos que las constituciones han derivado del derecho internacional después de la Primera y la Segunda Guerra Mundial son la protección de las minorías, la libertad de palabra y de expresión, la libertad de creencias y la libertad económica. Como señala atinadamente Felipe Tena Ramírez, "la internacionalización de los derechos del hombre ha permitido convertir en patrimonio jurídico de todos los pueblos lo que previamente tiene que ser patrimonio común de moral y de cultura".

Las primeras manifestaciones de una asamblea constituyente se encuentran en la historia de los Estados Unidos, cuando el congreso donde estaban representadas las colonias invitó a éstas a darse por sí mismas una organización. Como resultado, algunas de estas colonias suscribieron documentos constitutivos emitidos por asambleas que fueron elegidas con ese único propósito. Posteriormente, la Convención de los estados de la confederación fue organizada en forma extraordinaria para establecer la Constitución Federal, en cuya elaboración participaron los representantes de 13 estados confederados, fue suscrita el 17 de septiembre de 1787 y entró en vigor en 1789.

Algunos pueblos suelen establecer constituciones con principios elementales que no sufren alteraciones continuas, por contemplar esquemas básicos con principios muy amplios que pueden ser interpretados atendiendo al momento histórico, por los órganos encargados de administrar la justicia. Tal es el caso de los Estados Unidos. A esta Constitución se le han agregado 27 "enmiendas", pero el texto original no ha sufrido modificaciones en el curso de la historia norteamericana. De hecho, las 10 primeras enmiendas se agregaron en conjunto y corresponden a la declaración de los derechos de los ciudadanos americanos; fue ratificada en la sesión del 15 de diciembre de 1791.

En el continente europeo, la primera asamblea constituyente fue la Asamblea Nacional en Francia, que tuvo lugar en 1789. A partir de entonces, se han producido numerosas asambleas constituyentes durante los siglos XIX y XX, que han dado existencia a las cartas constitucionales de los modernos estados democráticos.

El nombre de asamblea constituyente equivale en el uso de otros países al de Convención Constituyente (E. U.) Congreso Constituyente (México); Asamblea Nacional del Poder Popular (Cuba) o Junta Constituyente.

III. En México, las asambleas constituyentes se han apoyado en el antecedente constitucional inmediatamente anterior para elaborar una nueva Carta Magna. Hasta antes de la Constitución de 1857, se produjeron diversos documentos constitutivos que reflejaban no sólo las inquietudes y aspiraciones del pueblo mexicano, sino igualmente las tendencias e intereses políticos prevalecientes en los grupos que se disputaban el poder. Es así como sucesivamente, en 1824 el Congreso General Constituyente concluye la "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos"; en 1835 las "Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana", conocida como la "Constitución de las Siete Leyes" dada su integración en siete estatutos; en 1847 el "Acta Constitutiva y de Reformas" que restableció la vigencia de la Constitución de 1824; y, en febrero de

1857, la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos". Otros documentos que anularon la acción de la Constitución pero no fueron emitidas por un Congreso Constituyente, fueron las "Bases de Tacubaya" de 1841, las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" acordadas por la Junta Legislativa el 12 de junio de 1843; las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", expedido por el presidente Santa Anna el 22 de abril de 1853; y el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de 1856 promulgado por el presidente Comonfort.

La última Asamblea Constituyente celebrada en México, tuvo lugar en 1917 en la ciudad de Querétaro, y sus deliberaciones tuvieron como antecedente inmediato la Constitución de 1857, que le sirvió como base para crear la Constitución vigente, modificando sus disposiciones a fin de incorporar las aspiraciones que condujeron el movimiento revolucionario.

El Congreso estuvo integrado por 206 representantes de 30 estados de la nación mexicana. La composición de la representación fue la siguiente: Aguascalientes 2; Baja California 1; Campeche 1; Coahuila 5; Colima 1; Chiapas 4; Chihuahua 1; Distrito Federal 11; Durango 7; Guanajuato 17; Guerrero 3; Hidalgo 9; Jalisco 19; Estado de México 11; Michoacán 16; Morelos 3; Monterrey (ahora llamado Nuevo León 6), Oaxaca 10; Puebla 17, Querétaro 3; San Luis Potosí 7; Sinaloa 5; Sonora 4; Tabasco 3; Tamaulipas 4; Tepic (hoy llamado Nayarit 3); Tlaxcala 3; Veracruz 18; Yucatán 5 y Zacatecas 7. El número de representantes por entidad federativa estuvo determinado no sólo en función de la extensión geográfica, sino de la densidad de población. En esa época, estados como Chihuahua, Sonora y Sinaloa registraban una baja población pese a su gran extensión.

Según el acta correspondiente de la asamblea constituyente de 1917, ésta sólo reformó a la Constitución de 1857. De esta forma la Constitución de 1917 se titula: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma a la del 5 de febrero de 1857.

Sin embargo, la Constitución en vigor de 1917 contiene normas que la hacen ser diferente en su esencia a las demás constituciones.

En síntesis, en la historia del constitucionalismo mexicano se anotan cambios entre una y otra constitución: en la Constitución de 1824 tiene como norma esencial el Federalismo; en la Constitución de 1857, sin desaparecer el concepto de federalismo, esencialmente es una ley fundamental con sentido Liberal; y la Constitución de 1917, sin desconocer el federalismo y el liberalismo, se convierte en una ley suprema de contenido social.

En relación con el derecho internacional, hay dos cuestiones que merecen ser comentadas. El juicio de amparo, institución jurídica de origen netamente mexicano ha sido una aportación a la internacionalización de los derechos humanos, y su ideología se incluyó en el artículo 8o. de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; el nombre de amparo se ha mantenido sin traducción a los idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas, lo que representa justamente el reconocimiento a su origen. Otra cuestión es la relación de subordinación entre la Constitución y los tratados internacionales, especificándose en la ley fundamental de México que ella es la ley suprema, por tanto, los tratados a los que también se les confiere el carácter de leyes supremas lo son en la medida en que se ajusten a los preceptos de la primera (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1991, 7a. ed., corregida y aumentada.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

SMITH, James Frank (coord.), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1a. ed., 2 t.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*, Porrúa, México, 1982, 11a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

VEGA VERA, David M., *México, una forma republicana de gobierno. Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México 1810-1995*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, 1a. ed., vol. I, Serie C, Estudios Históricos, núm. 51.

asamblea de representantes

I. *Vid. supra, asamblea. Representante*, del verbo representar y éste del latín *repraesentare*, hacer presente.

Se traduce como *vertreter* en alemán; *représentant* en francés; *representative* en inglés; *rappresentante* en italiano y *representante* en portugués.

Representante es la persona que se presenta en nombre de un ausente, cuerpo o comunidad (DRAE, 19a. ed.). El término compuesto asamblea de representantes se refiere a la reunión de las personas que a su vez representan a un grupo, corporación u organismo.

II. En algunos países se utiliza el término asamblea de representantes para designar las sesiones de trabajo que se llevan a cabo en las cámaras de diputados o cámaras de representantes.

En suma, en función del derecho comparado son equiparables asamblea de representantes y cámara de diputados como se denomina en México en el ámbito federal y local de los Estados; no así en el Distrito Federal donde sí se llama Asamblea de Representantes (*véase cámara de representantes, cámara baja*).

III. En el ámbito constitucional y parlamentario mexicano, la Asamblea de Representantes es uno de los tres órganos locales de gobierno en el Distrito Federal, junto con el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Su existencia, integración y facultades están reguladas por el artículo 122 de la Constitución Política. Su creación como órgano de gobierno es relativamente reciente, ya que en la actualidad está en funciones la Tercera Asamblea de Representantes, cuyo periodo inició el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

La Asamblea de Representantes se integra cada tres años, con un total de 66 representantes, 40 elegidos de acuerdo con el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 electos conforme al principio de representación proporcional. Su función originaria era la de expedir reglamentos de policía y buen gobierno, y actualmente sus facultades se han ampliado hacia el ámbito legislativo en las materias que la Constitución le señala expresamente en el referido artículo 122. Está en proceso una reforma política que puede tener como resultado el cambio de designación de los representantes, que constituirían un Congreso Local del Distrito Federal con la designación de Diputados Locales, al igual que en las legislaturas estatales.

Entre las facultades de la asamblea de representantes, le corresponde: expedir su propia ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal,

así como revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia y la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo; presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión y legislar en su área de circunscripción geopolítica (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Prontuario de disposiciones jurídicas y reglamentarias*, edición del autor, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

asamblea permanente

I. *Vid. supra, asamblea*. La voz *permanente* deriva del verbo permanecer, que proviene del latín *permanens entis*, que permanece, no cambia.

Permanecer se traduce al alemán como *bleiben, verweilen*; al francés *rester, demeurer*, al inglés *to stay, to remain*; al italiano *permanere, rimanere* y al portugués *permanecer*.

Permanente es un adjetivo que indica permanencia, algo que es fijo, que no cambia, destinado a durar indefinidamente (DRAE, 19a. ed.).

II. Se designa en el ámbito parlamentario, al Poder Legislativo constituido, en tanto que funciona como un órgano de representación renovado periódicamente, pero que no cesa sus actividades. Esto establece una diferenciación con la asamblea constituyente, convocada exclusivamente para un fin específico (véase *asamblea constituyente*).

Las asambleas permanentes tienen una duración variable y tienen la obligación de celebrar sesiones para desahogar los asuntos de su competencia, en fechas y periodos determinados que varían conforme a cada país. En Estados Unidos la *asamblea* (que recibe el nombre de Congreso de los Estados Unidos), se renueva cada dos años y debe reunirse por lo menos una vez cada año, iniciando sus reuniones el 3 de enero.

El origen de la distinción entre el poder constituyente y el poder constituido se encuentra en el constitucionalismo estadounidense. Según refiere el constitucionalista Felipe Tena Ramírez citando a Sieyès, que éste decía en la Convención: "Una idea sana y útil se estableció en 1788: la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos." Señala el profesor Tena Ramírez que en Inglaterra el Parlamento, cuyas funciones propias son las del Poder Legislativo ordinario, goza eventualmente de las facultades de poder constituyente, lo que se traduce en que por encima del órgano legislativo no existe teóricamente ninguna ley intocable; por ello la Constitución inglesa es flexible. La rigidez de una Constitución proviene, por lo tanto, de que ningún poder constituido - especialmente el legislativo- puede tocar la Constitución: la flexibilidad consiste en que la Constitución puede ser modificada por el Poder Legislativo. Esto último, que en Inglaterra es producto de una práctica tradicional, halló en Rousseau a su teórico, al sostener que, por radicar la soberanía en el cuerpo legislativo, para éste no hay limitaciones.

III. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el órgano del Poder Legislativo constituido por dos cámaras: una de diputados y una de senadores. La Cámara de Diputados se renueva cada tres años y la Cámara de Senadores cada seis años.

Para el jurista mexicano Tena Ramírez la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente y el poder constituido. El poder constituyente no gobierna, sino se dedica exclusivamente a crear la ley en virtud de la cual gobernarán los poderes constituidos. El poder constituido es lo que se identifica como asamblea permanente.

En México por las constantes reformas que se hacen a la Constitución de 1917 (sólo de 1921 a junio de 1996 la ley fundamental ha sido reformada 442 veces), el llamado constituyente permanente ha sido criticado severamente, porque ha roto la congruencia original de la Constitución en vigor.

Este hecho ha llevado a los intelectuales del derecho a polemizar para ubicar el lugar real del constituyente o asamblea permanente, a definir el lugar del constituyente originario y hacedor de la Constitución con el lugar que debe tener el Congreso o Poder Legislativo revisor para reformar a la ley fundamental (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, edición del autor, México, 1990, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada* edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.

TENA RAMIREZ FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1968.

asamblea, régimen de

I. El vocablo *régimen* proviene del latín *regimen*, el cual según el diccionario tiene entre otros significados: conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una autoridad; sistema político por el que se rige una nación. También se alude con la palabra *régimen* a constituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués e italiano, *regimen*; inglés, *regimen*; francés, *régimen* y alemán, *Waltungsform*.

II. En materia parlamentaria se denomina *régimen de asamblea* a la confusión de poderes que se produce en un sistema político y el cual beneficia al parlamento. También es llamado *régimen convencional*, en referencia a la convención nacional de Francia que se realizó en el año de 1792.

Norberto Bobbio entiende por *régimen de asamblea* "un sistema político en que todos los poderes están concentrados en una asamblea, como expresión de la voluntad popular, con la implícita exclusión del principio de separación de poderes". Distingue el *régimen de asamblea* del parlamentario, pues mientras que este último tiene un sistema de pesos y contrapesos, el Poder Ejecutivo posee una relativa autonomía, que lo hace "responsable sí ante la asamblea pero dotado de una unidad propia para expresar la orientación política del gobierno"; en cambio, en el primero,

"el momento ejecutivo se realiza a través de una pluralidad de comités instituidos por la asamblea y controlados directamente por ella".

Como resultado de la influencia decisiva de la asamblea, que concentra un gran poder en diversos campos, entre ellos el legislativo, el Poder Ejecutivo se encuentra maniatado al no tener el derecho de iniciativa de las leyes, imponiéndose así el gobierno de las mayorías que son las que realmente imponen su criterio en los asuntos públicos.

Esta situación tiende a producir una relación difícil entre los poderes ejecutivo y legislativo, que acaba conduciendo finalmente a la ingobernabilidad de una nación, por los excesos de los grupos mayoritarios, que conscientes de su fuerza actúan con un criterio populista y demagógico.

Algunos autores, han considerado que el régimen de asamblea es una patología del parlamentarismo llevado al extremo, razón por la cual los tratadistas franceses Carré de Malberg y Marcel Prelot le dieron la denominación de *parlamentarismo absoluto* y *ultraparlamentarismo*, para designar el fenómeno de la subordinación de los miembros del Poder Ejecutivo a la asamblea parlamentaria, por lo que se refiere a su formación, investidura y actividad, dado que los funcionarios tienen que comparecer frecuentemente a los llamados de los parlamentarios que por la vía de la interpelación los mantienen bajo su control.

Se ha afirmado en este sentido que "la preponderancia parlamentaria procede de la transposición de la soberanía nacional en soberanía parlamentaria, donde a fuerza de ser el representante del pueblo, el parlamento termina identificándose con él". De ahí que se considere que el régimen de asamblea no es otra cosa que la desnaturalización del régimen parlamentario.

A esta forma de gobierno con predominio parlamentario, también se le ha denominado como *asamblearia*, según la denominación que autores como Cantebout y Silvano Tosi le han dado, los cuales consideran que el modelo asambleario "rechaza la equiparación entre parlamento y gobierno por implicar una subordinación de este último al primero". Giuseppe de Vergottini, al referirse al gobierno de asamblea o de convención, señala que "es una forma de gobierno que contempla la elección del gobierno por parte de la asamblea instaurando una forma de dependencia del ejecutivo y por lo tanto, rechaza todo tipo de colaboración parlamento-gobierno propio de la forma de gobierno parlamentaria". Esta última característica de ausencia de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, por las dificultades derivadas de la dependencia aludida, es una de las notas más distintivas de este tipo de régimen de asamblea (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1981, t. I.

Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 1992.

DUHAMEL, Oliver e Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, París, 1992, 1a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

asambleísta

I. *Vid. supra, asamblea, asamblea de representantes*. Persona que participa en una asamblea convocada (DRAE, 19a. ed.).

II. Dado que el Parlamento o Congreso son términos que aluden a la asamblea constituida por los representantes de los sectores o regiones de cada nación, el término asambleísta es el que corresponde a los legisladores cuando participan en las reuniones deliberativas en atención a su encomienda otorgada por los electores. Desde este punto de vista, todo parlamentario de cualquier país asume un papel de asambleísta (*vid. supra, voz acto legislativo, funciones legislativas*).

III. Independientemente de que los miembros del Congreso mexicano se constituyen en asambleístas cuando participan en las reuniones generales del mismo o de sus respectivas cámaras, en el lenguaje parlamentario mexicano, se nombra así en forma específica a la persona que es integrante del órgano legislativo conformado a través de elección popular en el Distrito Federal, y que es conocido como Asamblea de Representantes.

Los asambleístas deben reunir los mismos requisitos establecidos para los diputados federales, gozan de fuero, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, no pueden ocupar simultáneamente otro cargo público y están sujetos a ser sancionados por falta injustificada a las sesiones de la asamblea (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

_____, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, México, 1989, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit. México, 1993, 1a. ed.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

asesor parlamentario

I. La voz *asesor* proviene del latín *assessor, oris, assidere*, que significa asistir, ayudar a otro. *Parlamentario* adjetivo derivado de parlamento.

En portugués *assessor parlamentar*; inglés *parliamentary assessor*; francés *assesseur parlementaire*; alemán *assessor parlamentarisch* e italiano *assessore parlamentario*.

El término compuesto alude a la persona que por oficio aconseja o ilustra en asuntos relativos al parlamento.

II. La figura de asesor parlamentario es usual en los organismos parlamentarios de todo el mundo. Se trata de un técnico o profesional especializado en asuntos parlamentarios y sus ramas afines, cuya función es asesorar, aconsejar, estudiar, opinar y analizar los casos que le son encomendados hasta que éstos se encuentren en estado de trámite o de resolución legislativa. Debe ser una persona con conocimientos profesionales o experiencia en materia legislativa, jurídica, política, económica o social. La importancia y la forma en que estos asesores participan en los trabajos legislativos varía según el contexto político (*vid. infra, indagación, función de*).

En el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, existe una oficina de Asesoría Legislativa (Office of Legislative Counsel) en cada una de las cámaras, que proporciona ayuda a los legisladores en la redacción de iniciativas, resoluciones y enmiendas. El personal de estas oficinas apoya en forma confidencial a los comités y legisladores sólo en asuntos legislativos.

Por otra parte, la evolución de los consejeros expertos en asuntos legislativos culminó en 1977, con la creación de un puesto específico en cada una de las cámaras, de un funcionario al que se denomina "Parlamentario". Las funciones de este asesor son un tanto ambiguas y van desde aconsejar a quienes presiden la Cámara, turnar iniciativas y resoluciones a los comités, hasta prestar sus servicios a los redactores de la legislación de la Casa Blanca, a los líderes del Congreso y a los legisladores de los partidos. Acerca del Parlamentario Lewis Deschler, quien ocupó tal posición durante un largo periodo, escribió Richard Bolling, representante de Missouri en su libro *House out of order* en 1966:

...les el catalizador que hace que la Cámara funcione a pesar de los celos personales, el intercambio de favores, las rivalidades y los disgustos. Todo miembro que tiene una posición de liderato lo consulta en lo relativo a procedimientos parlamentarios. Lo mismo hace también el legislador perceptivo, de cualquier rango, que quiere que una enmienda se adopte. Su política de "puertas abiertas" atrae a un torrente de miembros que preguntan.

III. En el ámbito parlamentario mexicano, los asesores se asignan a los grupos parlamentarios organizados conforme a su afiliación partidista, con el objeto de que desarrollen sus funciones en apoyo al trabajo que estos grupos llevan a cabo en las cámaras. Tal apoyo está regulado por el artículo 37 del capítulo tercero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que en la Cámara de Diputados el número de asesores parlamentarios para cada grupo será determinado por "la importancia cuantitativa de cada uno de ellos, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara". Igualmente, existen asesores que prestan apoyo técnico a las comisiones de dictamen legislativo, y en su caso, a los legisladores en lo individual. Cabe señalar que en la práctica parlamentaria los únicos asesores reconocidos están en la Coordinación de Asesores de la Gran Comisión, aunque cada diputado o senador tiene a sus propios asesores (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, 1989, edición del autor, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

GONZÁLEZ, Emilio M., *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Senado de la República, México, 1994.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

asiento

I. Proviene este vocablo del verbo sentar que deriva del latín *sedentare*. Banco o silla.

En portugués se traduce *por assento*; inglés, *seat*; francés *siège*; alemán *sitz*; e italiano *sédile*.

Se refiere al lugar que tiene alguna persona en cualquier tribunal o junta (DRAE, 19a. ed.).

II. En el ámbito parlamentario general, se ha convertido en un término común el asiento, para designar el sitio permanente donde deben instalarse los miembros del cuerpo legislativo para llevar a efecto las sesiones para cumplir con su función deliberativa.

En los Estados Unidos se da el nombre de *escaño* al lugar de los legisladores en el Congreso, implicando tanto el cargo al que fueron electos como el sitio que físicamente ocupan; y se llama asiento al lugar de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, quienes ocupan el cargo de por vida. También en Francia se denomina *escaño* al asiento de los legisladores.

III. En la Cámara de Diputados de México, los asientos reciben el nombre de curules y en la de Senadores, los asientos se denominan *escaños*. En la Ley Orgánica del Congreso se establece en su artículo 36, que los diputados tomarán asiento en las curules que correspondan a su grupo parlamentario sin que exista reserva personal, ya que los asientos pueden ser ocupados por cualquier senador o diputado; sin embargo, la costumbre en las cámaras es que los legisladores escojan un asiento y lo utilicen durante su periodo camarl. La única excepción son los asientos que han sido destinados a los miembros de la Mesa Directiva, al titular del Poder Ejecutivo y a los miembros de su gabinete, así como a cualquier integrante del Poder Judicial Federal. En la Cámara de Senadores, los asientos objeto de la distinción antes señalada reciben el nombre de "asiento de privilegio".

Existió hasta hace algunos años la modalidad de curules preferentes. Eran aquellas que el Congreso decretó otorgar a los supervivientes del Congreso Constituyente de 1917. Esta medida fue un reconocimiento a su participación histórica, lo que no implicaba que dichos constituyentes tuvieran voz y voto (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.

_____, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

asistencia a las sesiones

I. La palabra *asistencia*, por un lado, significa aquella acción de estar o hallarse presente y, por otro lado, también se refiere al conjunto de personas que están presentes en un acto. Mientras que el término *sesiones* es el plural de sesión, palabra proveniente del latín *sessionis*, que hace referencia a las juntas de un concilio, un congreso o una corporación.

Asistencia se escribe en inglés *assistance*, en francés *assistance*, en alemán *Beistand* y en italiano *assistenza*, *soccorso*. Mientras que *sesión*, en inglés y francés *session*, en alemán *Sitzung* y en italiano *sessione*, *seduta*.

II. Por *asistencia a las sesiones*, en el contexto del Derecho Parlamentario, entendemos la obligación de los parlamentarios (diputado o senador), incluso de algunos altos funcionarios, para que se presenten a las reuniones de la institución representativa (Congreso, Parlamento o Asamblea) para tratar, de acuerdo con el orden del día previamente elaborado, los asuntos que son de su competencia. Asimismo, podrá tratarse del hecho relativo a que otras personas, distintas de las señaladas, asistan a las reuniones de la institución representativa.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas o iberoamericanas establecen, como mínimo de quórum, para que una reunión se lleve a cabo, más de la mitad del número total de los miembros de la Cámara o la mitad más uno de sus miembros, pero existen excepciones; por ejemplo, en Chile con la concurrencia de una tercera parte del total de los miembros de las cámaras se puede sesionar; en Costa Rica el quórum para que se puedan efectuar sesiones es de dos tercios del total de la Asamblea; en Cuba, Perú y Paraguay es de más de la mitad del total de los miembros y; por último, en Argentina, Bolivia y Venezuela es el de mayoría absoluta. En Italia, respecto de la Cámara de Diputados, cuando se va a deliberar en el pleno o en comisiones, se exige un quórum de reunión de la mayoría de sus componentes; para las deliberaciones en Comisión, cuando no actúen en función legislativa, se requerirá la asistencia de una cuarta parte de los miembros que la integran.

III. Como antecedentes en el Derecho mexicano tenemos que, la reforma de 1874 a la Constitución de 1857 y el texto original de la Constitución de 1917 establecieron un quórum de asistencia distinto al actual: más de la mitad del total de los miembros de la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores se determinó un quórum de dos terceras partes del total de los senadores. Al respecto, el artículo 45 del RGICG, en su segundo párrafo, proporciona la definición de ausencia, con lo cual, interpretándolo en sentido contrario, tendríamos la de asistencia, es decir, aquel que esté presente al momento de pasar lista, una vez pasada ésta y, si se llegase a votar nominalmente, que también se encuentre presente en ese momento. Sin embargo, lo que sí menciona este artículo respecto a la última es que tanto el diputado como el senador, además de la obligación de presentarse a las sesiones, están obligados a permanecer en ellas todo el tiempo que duren éstas y tienen prohibido expresamente abandonarlas. Si no asiste el diputado o el senador sin causa justificada o permiso a sesión, conforme al artículo 64 constitucional, no tendrá derecho a la dieta correspondiente del día en que falte.

Para el caso relativo a la *asistencia*, de forma colectiva, de los diputados y senadores a las sesiones conjuntas del Congreso de la Unión o ante las sesiones de la Cámara respectiva (Cámara de Diputados o Cámara de Senadores), el artículo 63 de la Constitución mexicana establece un quórum de reunión o de asistencia para ambas cámaras, considerándose el mismo como el número o cantidad mínima de diputados o senadores que deben estar presentes en su respectiva Cámara para que éstas puedan abrir, válida y legalmente sus sesiones y ejercer su encargo, asegurando así un mínimo de representatividad respecto de las decisiones que se tomen en las cámaras. De tal manera, a partir de la reforma constitucional de 1993 al artículo 63, es necesaria la concurrencia, la presencia o la asistencia mínima, en cada una de las cámaras, "de más de la mitad del número total de sus miembros", es decir, que la reforma de 1993 estableció un quórum de asistencia igual para las Cámaras del Congreso de la Unión, situación que desde el texto original de la Constitución, como ya lo señalamos, fue diferente, ya que para la Cámara de Senadores se establecía un quórum de dos terceras partes del total de sus miembros.

Actualmente, la Cámara de Diputados necesita la presencia de cuando menos 251 diputados, ya que dicha Cámara se integra con 500 diputados en total. Mientras que la Cámara de Senadores requiere la presencia de cuando menos 65 senadores, en virtud de que esta última se encuentra

integrada, a partir de una reforma de 1993, por 128 senadores en total. En relación con lo anterior, es facultad del presidente de cada Cámara requerir a los legisladores ausentes.

Existen dos excepciones a la regla general establecida por el artículo 63 de la Constitución, respecto de un quórum de reunión o de asistencia de más de la mitad de los miembros para cada una de las cámaras, la primera, es el artículo 84 constitucional que establece, para el caso de designación de un Presidente de la República interino o sustituto, la necesaria concurrencia de cuando menos dos terceras partes del total de los miembros del Congreso de la Unión constituido en Colegio Electoral, o sea, 419 parlamentarios (diputados y senadores). La segunda, se refiere a que en la instalación de las cámaras podrá no haber quórum, los que estén presentes deben compeler a los ausentes a concurrir dentro de los 30 días siguientes.

Por último, otras personas también pueden asistir a las sesiones, entre ellas, el Presidente de la República para el caso relativo a la instalación del Congreso, los Secretarios de Estado, los directores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, el Procurador General de la República y, en algunos casos, grupos de interés y peritos. De igual manera, podrán asistir los ciudadanos en general, pero sólo cuando se trate de sesiones ordinarias, para lo cual existe un lugar reservado al público llamado galerías.

Se considera que es importante también la asistencia de los medios de comunicación, pero la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, con sus reformas de 1994, no señala la presencia de los mismos en las sesiones del Congreso de la Unión o en alguna de sus cámaras, pero algunos artículos del RGICG se aplican al respecto. No obstante la omisión reglamentaria, la presencia de los medios en todos los actos y eventos del Congreso o de las cámaras es un hecho notorio, al grado que no sólo la prensa escrita, sino también la radio, televisión y medios electrónicos nutren zonas informativas con las noticias provenientes del Congreso. En virtud de lo anterior, la práctica parlamentaria le da un lugar privilegiado al trato con los periodistas con todos los medios informativos, para lo cual existe una Coordinación General de Comunicación Social en cada Cámara (SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Boletín Oficial de la República, "Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia", del 18 de febrero de 1971.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, "De las sesiones", en *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, Cámara de Diputados, México, 1990.

CARPISO, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho Constitucional*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

Diario Oficial de la Federación, México, 20 de julio y 31 de diciembre de 1994.

GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, "Las sesiones", en *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1973.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 63", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed., t. I y II.

SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 63", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, t. I, 7a. ed.

VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

asistencia técnica

(Vid. *supra*, asesor parlamentario).

ausentismo a las sesiones

I. El término *ausentismo* deriva de ausencia, palabra que proviene del latín *absentia*, que significa la acción y efecto de ausentarse o de estar ausente.

Ausentismo, en el lenguaje común, se refiere a que una persona no se presente en un lugar en que se le esperaba. Mientras que el término *sesiones* es el plural de sesión, palabra proveniente del latín *sessio*, *-onis*, que hace referencia a las juntas de un concilio, congreso o corporación.

La palabra *ausencia* se escribe en inglés y francés *absence*, en alemán *Abwesenheit* y en italiano *assenza*. Mientras que *sesión* *session*, *Sitzung* y *sessione*, *seduta*, respectivamente.

II. Así, o del Derecho Parlamentario, por *ausentismo a las sesiones* entendemos el hecho relativo a que uno o más parlamentarios u otros funcionarios o particulares no se presenten a las reuniones del Congreso, del Parlamento o de la Asamblea, a tratar, de acuerdo con el orden del día, los asuntos que son de su competencia. Al respecto, tanto en Iberoamérica como en Europa, la sanción por *ausentismo a las sesiones* es regulada en los reglamentos parlamentarios y no en las constituciones.

En la actualidad los parlamentarios, en varios países, se siguen presentando con irregularidad, sin embargo cobran sus dietas completas, lo cual trae como resultado que el erario nacional gaste fondos que podrían invertirse en otras necesidades.

III. Sobre la disposición relativa a la sanción por *ausentismo* encontramos un primer antecedente en el artículo 36 de la Constitución de 1824, que dispone: "... y compeler, respectivamente, a los ausentes bajo las penas que designe la ley" El anteproyecto de Constitución de Venustiano Carranza buscaba erradicar el *ausentismo* de los parlamentarios que residían fuera del Distrito Federal, con lo cual formalmente la Constitución de 1824 y la de 1917 lo han regulado.

En el ámbito del Derecho Constitucional mexicano, para el caso relativo a la inasistencia de un diputado o senador a las sesiones de su respectiva Cámara, el artículo 63 constitucional señala que incurrirán en responsabilidad los parlamentarios que habiendo sido elegidos diputado o senador no asistan, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar su encargo dentro del plazo de 30 días siguientes a la instalación de la Cámara. Al respecto, de acuerdo con el primer párrafo del mencionado artículo 63 y al 408 del Código Penal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, se establecen sanciones que pueden llegar, incluso, hasta la suspensión de sus derechos políticos por seis años, en relación con el artículo 35 constitucional.

Asimismo, conforme al artículo 63, en relación con el artículo 64 de dicha Constitución, se establece que los diputados o senadores que no asistan a las sesiones durante 10 días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes, sin que esta circunstancia haga perder al diputado o senador propietario su condición de parlamentario, con lo cual este caso también es una sanción.

Si el parlamentario faltase menos de 10 días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, no tendrá derecho a la dieta (remuneración) correspondiente a los días en que faltase. Al respecto, se considerará ausente aquel que no esté

presente al momento de pasar lista, una vez pasada ésta y si después se llegase a votar nominalmente y no estuviera presente se tomará como inasistencia (art. 45 del RGICG).

De igual manera, con la reforma política de 1963, se quiso evitar que los candidatos electos, pertenecientes a los partidos políticos de la oposición, dejasen de asistir al Congreso de la Unión por recomendación de su partido.

Al respecto, en las elecciones de 1958 para diputados, el Partido Acción Nacional (PAN) pidió a sus diputados que no se presentarán a ocupar sus escaños, situación que afectó al Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya que se deslegitimaba el sistema electoral. Actualmente, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros electos no asistan a desempeñar sus funciones, será el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) quien resuelva sobre la pérdida de registro de aquel partido político que haya convenido la no participación de sus diputados o senadores, en relación con los artículos 66 y 67 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

Esta disposición, es decir, el artículo 64 constitucional tiene claramente un carácter reglamentario, así lo confirma el artículo 203 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, el cual menciona que corresponderá a los tesoreros de las cámaras deducir la dieta o remuneración que corresponda al día o los días en que dejó de asistir el diputado o senador, pero previa orden por escrito del presidente de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente, según se trate de sesiones ordinarias o sesiones realizadas en los periodos de receso del Congreso respectivamente.

Por otro lado, el *ausentismo* se permite bajo ciertas condiciones, como en el caso relativo a una indisposición o impedimento grave y previa solicitud de licencia, por escrito o verbal, al presidente de la Cámara respectiva, además de que la licencia no puede exceder de tres días (art. 47 del RGICG). Otro caso es el relativo a que las licencias necesarias por más de tres días y hasta dos meses, que se encuentren debidamente justificadas, serán con goce de sueldo (art. 49 del RGICG). Incluso, éstas podrán exceder de dos meses siempre y cuando se compruebe estar o haber estado enfermo. A este respecto, se establece una limitación para el otorgamiento de licencias que consiste en que no se podrán otorgar a más del 25 por ciento del total de los miembros de cada Cámara (art. 48 del RGICG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CARPIZO, JORGE, "La elección y la representación de los diputados y senadores", en *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1973.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MADRAZO, Jorge, "Comentario al artículo 64 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 63" y "Comentario al artículo 64", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 63" y "Comentario al artículo 64", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

autocalificación

I. Esta palabra compuesta por *auto*, que proviene del griego *autos*, elemento compositivo que se introduce en la formación de algunas voces españolas con el significado de propio o por uno mismo (*vid. infra, calificación*).

Por autocalificación se entiende la acción de calificarse por sí mismo. El sistema de la autocalificación o contencioso-político permite a los órganos de representación popular validar por sí mismos las elecciones y certificar a cada uno de los legisladores.

II. Conforme a la doctrina, el sistema de autocalificación deriva del principio de separación de poderes, que implica la independencia y respeto que éstos deben guardar entre sí. La práctica común es que los miembros del nuevo parlamento nombran a una comisión que se encarga de cumplir la función de sancionar la validez de las elecciones, eliminando la fiscalización externa y fortaleciendo de esta manera la autonomía del Poder Legislativo.

Ejemplos de autocalificación son las elecciones en Francia y en Estados Unidos. El reglamento parlamentario francés dedica su capítulo II a establecer las normas para que los legisladores puedan resolver sobre la validez de las elecciones a la legislatura. Este capítulo, denominado "Admisión de los diputados. Invalidaciones. Vacantes", establece en los artículos 2 al 7 el procedimiento que deberá seguirse para revocar, anular, declarar vacante y nombrar al candidato electo.

Por otra parte, el Congreso de los Estados Unidos tiene la facultad para juzgar los requisitos de los miembros y castigar a quienes se comportan indebidamente, conforme se establece en el artículo I de la Constitución. La Cláusula I, Sección 5 señala "Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros..."; sin embargo, esta validación de las elecciones y los requisitos está reglamentada en el propio artículo I y en la 17a. Enmienda, donde se establece la elección directa de los senadores, y la Constitución señala con claridad los requisitos para ser miembros del Congreso. La intervención y fallos de la Suprema Corte de Justicia por las demandas de los legisladores inconformes por la privación de su derecho al escaño conforme a dictámenes del Congreso produjo, en el caso de la apelación *Newberry versus los Estados Unidos* (256 U.S. 232, 1921), la declaración en el sentido de que el Congreso carecía de poder para controlar en cualquier forma las elecciones o convenciones primarias de los partidos para designar candidatos al Senado o la Cámara de Representantes; 20 años después, en el caso de los Estados Unidos *versus Classic* (313 U.S. 299, 1941), la Corte se desdijo al expresar que la facultad otorgada por la Constitución al Congreso, de reglamentar las elecciones nacionales, incluía la de reglamentar las elecciones primarias cuando constituyen un paso en el ejercicio del derecho del pueblo para elegir a sus representantes.

III. En México, el sistema de autocalificación otorgaba a cada una de las cámaras la facultad para determinar la validez de la elección de sus miembros. De acuerdo con ese mecanismo, antes de cerrar el último periodo de sesiones ordinarias de la legislatura, cada cámara nombraba una Comisión Instaladora cuya función era la de instalar el Colegio Electoral que calificaría la elección de los miembros de la nueva legislatura.

Se trata de un sistema ya derogado que estuvo vigente hasta agosto de 1990. En la actualidad el encargado de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores es un organismo público autónomo, el Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, según lo establecen los artículos 41 y 60 de la Constitución.

Para calificar la elección de Presidente de la República, le corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral (véase *cámara de diputados*). Al respecto, continúa el debate sobre esta función de la Cámara de Diputados. Existe la posición de que el organismo electoral autónomo e independiente de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), debe ser el que califique la elección del titular del Poder Ejecutivo. Ello origina polémica, en vista de que daría lugar a un cuarto poder: el Poder Electoral, figura legal que existe en otros países con resultados positivos y que no afecta el equilibrio clásico de la división de poderes. Hasta junio de 1996, los últimos acuerdos tomados en la mesa de negociaciones por los partidos políticos son en el sentido de llevar al Congreso la reforma que suprima que la Cámara de Diputados califique la elección presidencial (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

autoconvocatoria

I. Vocablo compuesto por *auto* (*vid. supra, autocalificación*). La voz *convocatoria* deriva del verbo convocar, a su vez del latín *convocare*, anuncio o escrito con que se convoca (DRAE, 19a. ed.).

Convocar se traduce a otros idiomas en la siguiente forma: alemán *einberufen*; francés *convoquer*; inglés *to convoke*; italiano *convocare* y portugués *convocar*.

Se entiende como la acción de cualquier institución o individuo para convocarse y así proceder a determinada actividad.

II. En general, aunque los regímenes que pueden darse las naciones puedan variar en cuanto a la distribución del poder, otorgando más o menos injerencia entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los parlamentos establecen sus propios mecanismos de operación, correspondiéndoles abiertamente una función autonormativa y por supuesto, de autoconvocatoria. Esto significa que por ejemplo que en Alemania, Inglaterra, Canadá, Australia o los Estados Unidos, los congresos y las cámaras que los integran tienen la libertad de convocarse a sí mismos, no sólo en los periodos de sesiones establecidos a través de los documentos constitutivos, sino en toda ocasión que lo consideren necesario para el cumplimiento de sus funciones. Tal como lo señala el Reglamento del Parlamento Federal Alemán en su artículo primero, inciso uno: "El Parlamento Federal recientemente elegido, es convocado por el Presidente del Parlamento precedente a su primera sesión."

III. En el lenguaje parlamentario mexicano, es la facultad que tienen las cámaras, derivada del principio constitucional de la división de poderes, para llamar a sus integrantes a formar la asamblea en pleno con el propósito de celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, de acuerdo con el calendario de sesiones y las condiciones establecidas en los artículos 64 al 67 de la Constitución mexicana. Corresponde a la Comisión Permanente, por sí misma o a propuesta del Ejecutivo, acordar la convocatoria del Congreso de la Unión o de una sola de las cámaras a sesiones extraordinarias, para lo que requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes (art. 79, IV). El Presidente de la República es responsable de emitir la convocatoria (art. 89, XI), pero no puede hacer observaciones al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente (art. 72, último párrafo).

La defensa de su propia autonomía que a lo largo de la historia han llevado a cabo los órganos de representación popular, ha quedado establecida como un privilegio constitucional, sin que se requiera la intervención de ningún otro poder del Estado. En el desarrollo de dicho proceso, las cámaras observan el cumplimiento de sus propios procesos reglamentarios (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las Leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

bando

b

I. Del latín *bandir* y éste a su vez del germánico *bandu*, pregonar, condenar. Edicto o mandato solemnemente publicado de orden superior (DRAE, 19a. ed.).

Se dice *öffentliche, bekanntmachung* en alemán; *ban* en francés; *proclamation* en inglés; *bando*, en italiano y *proclamação* en portugués.

En la época contemporánea, el Bando se distingue igualmente por representar el símbolo de la soberanía del Estado, en tanto que estipula decisiones fundamentales. Esta antigua costumbre del derecho se practica en un entorno de solemnidad popular, colocándolo en los lugares más significativos de la población.

II. En la ley inglesa el bando es una proclamación real, es decir, el anuncio personal con el gran sello real, de alguna decisión que el rey tomó en consejo y desea dar a conocer a sus súbditos. Por ejemplo, una declaración de guerra o de neutralidad, convenios de paz, anexiones del territorio, apertura o disolución del parlamento, o provisiones de algún estatuto cuya legislatura se haya dejado a la discreción del rey y de su consejo. Los bandos reales con este carácter, se proclaman bajo el supuesto de no entrar en contradicción con las viejas leyes, o si no tienden a establecer nuevas leyes. El estatuto de los bandos (en inglés *Statute* o *Proclamations*) de 1539 preveía que los bandos proclamados con el consentimiento del Consejo podían tener la fuerza de una ley estatutaria si no perjudicaban la herencia, el oficio, las libertades, los bienes y las maneras de vivir de ninguna persona. La Corona frecuentemente legisló a través de *bandos* pero mediante un acta de 1547 se rechazó que los bandos reales pudieran tener la fuerza de la ley, salvo en el caso de los países de reciente conquista, como sucedió en la Colonia de Transval en el sur de África durante la guerra de los Boer de 1899 a 1902. Cuando los británicos tenían protectorados, el Alto Comisionado o Administrador legislaba por medio de *bandos*. En las colonias británicas las órdenes frecuentemente se dan por medio de bandos.

III. En el Derecho Mexicano, se consagra por la Constitución en el artículo 115 fracción II, la facultad que tienen los ayuntamientos y las autoridades del Distrito Federal de emitir los bandos, entendiéndose éstos como una disposición administrativa de policía y buen gobierno cuyo objeto es atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes en materia de educación, salud y asistencia social; distribución de alimentos; mercados y rastros; agua y drenaje y seguridad pública, entre otros. Un ejemplo de este tipo de bandos es el de Ciudad Nezahualcóyotl (1976-1978), que dice:

A los habitantes de Ciudad Nezahualcóyotl. El ciudadano Presidente Municipal Constitucional de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, a los habitantes del propio municipio, hace saber: Que el H. Ayuntamiento, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 42, fracción I, 44 fracción I, 133, 134, 135, 136 y 137 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ha tenido a bien expedir el siguiente Bando Municipal (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

TREJO CERDA, Onosandro. *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

base

I. Del latín *basis* y éste del griego *basis*, fundamento o apoyo principal.

Se dice en alemán *basis*, *grundlage*; francés *base*; inglés *base*, italiano *base* y portugués *base*.

Fundamento o apoyo en el que descansa cualquier cosa. Se denomina "base normativa" al principio fundamental que debe ser observado como unidad jurídica. Se trata de una disposición regulatoria individualizada que señala condiciones o requisitos, en aplicación de una norma jurídica general, para el surgimiento de una relación jurídica o la realización de un hecho.

II. En el Derecho parlamentario, el término puede aplicarse al fundamento o apoyo en que se sustenta la elaboración y aprobación procesal de forma jurídica o acuerdo. Las constituciones suelen establecer las bases sobre las que descansa la organización del Estado, como por ejemplo en la Constitución española, donde se consigna en el Preámbulo la voluntad de la Nación de adoptar los principios democráticos, consolidar un Estado de derecho, proteger los derechos humanos, la cultura y tradiciones, lenguas e instituciones, promover el progreso de la cultura y la economía y fortalecer las relaciones internacionales para una convivencia pacífica. En el Título Preliminar de la propia Constitución española se establece en el inciso 1.1 que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y en el inciso 1.2 que se fundamenta en la unidad de la nación española, reconociendo y garantizando el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

En la Constitución francesa aparecen igualmente en el Preámbulo, como bases jurídicas, su adhesión a los Derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional.

En la elaboración de las leyes internas de cualquier país, se tienen influencias provenientes de muchas fuentes consideradas como primarias o básicas, tales como las normas emanadas de la comunidad internacional, las de estados extranjeros y hasta las de la Iglesia, por ejemplo, en el caso de Italia.

Tratándose de la adopción o cumplimiento de las normas internacionales, ya sean generales (consuetudinarias) o particulares (tratados firmados), éstas no necesariamente forman parte del ordenamiento estatal, como lo consideran las constituciones de Estados Unidos (art. VI, 2), Alemania (191, art. 4), España (1931, art. 7), Alemania de Bonn (art. 25). Sí suele establecerse que el ordenamiento estatal debe conformarse o coordinarse con dichas normas internacionales. Una manera de resolver esta coordinación es incluir en los ordenamientos internos, las disposiciones necesarias para considerar las obligaciones derivadas de las normas internacionales, por ejemplo, incluyendo en la Constitución la determinación de introducción automática; o expedir las leyes y reglamentos para cada caso, o adaptar automáticamente la norma interna.

El derecho de un estado puede constituir una base para las normas de otro, por ejemplo, cuando un estado de nueva formación acoge en su ordenamiento partes fundamentales y completas de otro existente con anterioridad, como lo estableció en su Ley Sobre Fuentes del Derecho del 7 de julio de 1929 el Estado Vaticano para recibir algunos códigos vigentes en el Estado Italiano, o la India en los artículos 105 y 194 de la Constitución de 1949 para adoptar el derecho parlamentario de la Cámara de los Comunes de Inglaterra.

Otras bases de producción jurídica pueden tener diversa naturaleza, por ejemplo, la necesidad, las sentencias de la magistratura y la doctrina.

III. Como base del constitucionalismo mexicano de manera directa se tiene a la Constitución de los Estados de América y a la Constitución de Cádiz, documentos que orientaron a los primeros formadores de la nación. Por otra parte, la Constitución mexicana considera como base o Ley Suprema de toda la Unión a los tratados que estén de acuerdo con la propia Constitución y que sean celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado (art. 133 constitucional).

En la historia de México, se ha dado el nombre de "bases" a varios documentos constitutivos y rectores de la vida nacional. Como los más importantes pueden mencionarse: las "bases constitucionales" dictadas por el Congreso el 24 de febrero de 1822; las "bases y leyes constitucionales de la República Mexicana", decretadas por el Congreso General de la Nación en diciembre de 1835; las "bases de Tacubaya" emitidas por el general Santa Anna el 28 de septiembre de 1841; las "bases orgánicas de la República Mexicana", acordadas por la Honorable Junta Legislativa el 12 de junio de 1843; las "bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", expedido por el presidente Santa Anna el 22 de abril de 1853.

En la actual Constitución de la República Mexicana es frecuente el uso del concepto "base" como equivalente de criterio fundamental para la creación de cuerpos normativos y para delinear la actuación de los distintos órganos de gobierno.

Es un término del que se abusa, dado que se usa para demostrar que hay suficiente fundamento para definir un argumento no sólo legal, sino político, económico y sociológico. De esta forma lo encontramos indistintamente, creando en consecuencia contradicciones y confusiones en la lógica del lenguaje (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

MADRAZO, Jorge. (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*, Porrúa, México, 1982, 11a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

VEGA VERA, David M., *México. Una forma republicana de gobierno. Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México 1810-1995*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, 1a. ed., vol. I. Serie C, Estudios Históricos, núm. 51

bicameralismo o bicamarismo

I. La palabra bicameral de donde deriva bicameralismo se encuentra en el DLE, el cual asienta que proviene del francés *bicameral* y que es un adjetivo con el significado de "dícese del Poder Legislativo, cuando está compuesto de dos cámaras" Su neologismo *bicamarismo* empleado en el Derecho Parlamentario equivale a "dos cámaras", cuyas raíces provienen de las voces latinas *bis*, doble, dos veces, y *cámara* sala abovedada y, por extensión, aquel lugar cerrado adonde un grupo de hombres se reúne con el soberano para tratar asuntos públicos. Esta palabra bicamarismo, que

aún no se reconoce en los diccionarios del español moderno, expresa la existencia de un cuerpo general legislador que se integra para ejercer sus funciones con dos cámaras o asambleas.

Con el nombre de bicamatismo o bicamaral se designa también y se describe la estructura y organización funcional en dos asambleas o cámaras de legisladores -que actúan de manera conjunta o independiente- de aquella rama del poder público denominada Poder Legislativo, cuya función principal es la formación, discusión, aprobación y expedición de las leyes que integran el orden jurídico de un estado.

Al *bicameralismo* o su equivalente *bicameral*, se le define como el sistema que en la organización política de un país atribuye a dos cámaras la potestad de dictar las leyes, contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara.

II. Las dos asambleas del Poder Legislativo generalmente están integradas por un número específico de representantes populares, y su nombre varía de acuerdo con el régimen constitucional y la organización política y democrática que adopte cada país.

En Inglaterra, *v. gr.* el cuerpo principal se llama Parlamento y lo componen la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, aparte de la Corona que técnicamente también forma parte del Parlamento; en Estados Unidos, se designa como Congreso Federal a dos asambleas: al Senado y la Cámara de Representantes; en Francia, sólo cuando las dos cámaras actúan como Asamblea Nacional se le denomina Congreso, llamándolo también Parlamento, e incluye a la Cámara de Diputados y al Senado; y el Parlamento Italiano agrupa al Senado y a la cámara de Diputados.

Igualmente, la Asamblea Federal Suiza comprende al Consejo Nacional y al Consejo de los Estados; en España se usó indistintamente el nombre de Cortes Generales, para referir la unión de la Cámara de Diputados y el Senado al Congreso de los Diputados, En Japón el Parlamento Japonés, llamado Dieta Imperial, se constituye por la Cámara de Diputados (Cámara de Representantes o Cámara Baja) y la Cámara Alta (Cámara de los Consejeros o Senado).

Por su parte, Canadá, Australia y Nueva Zelanda componen su Parlamento con la Corona, representada por el Gobernador General y por la Cámara de los Comunes y el Senado; y Alemania integra su Poder Legislativo con dos cámaras: el Bundestag (Asamblea Parlamentaria de Diputados) y el Bundesrat (Cámara de Representantes de los Estados Federados).

Por último, en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, México, Nicaragua, Uruguay y Perú, entre otros, mantienen un régimen de dos cámaras.

El origen de la existencia de dos cámaras o asambleas representativas y pertenecientes al Poder Legislativo, se basa más en razones de arte político y de buen gobierno que en una concepción funcionalista. La idea original fué puesta en práctica en el siglo XIV, durante la organización del parlamento inglés, tomando en consideración la estratificación de su sociedad. Por esta razón la Cámara de los Lores asumió la representación de la aristocracia y la Cámara de los Comunes la de la burguesía.

Este modelo de organización parlamentaria al aplicarse a los sistemas republicanos modificó la finalidad de la integración y cooptación política de las cámaras. Los estados de organización federal atribuyeron a la Cámara de Diputados la representación democrática, plural y nacional, es decir, la integración de la voluntad popular, dejando al Senado la representación de los intereses de los estados federados. Bajo este esquema a la Cámara de Diputados o de Representantes se le denomina primera cámara, en tanto que al Senado se le conoce como segunda cámara.

La Cámara de Senadores, Senado o Cámara Alta, articula social y políticamente a los grupos o a los Estados que forman las Repúblicas Federales. Esta circunstancia explica la existencia de diferentes tipos de Senados; los de países federales; aquéllos de raigambre aristocrática; los que

se componen por las grandes figuras representativas; y los Senados plurales que combinan mayorías y minorías políticas y vinculan sus escaños a los intereses de los grupos locales, políticos, económicos o profesionales. A medida que evoluciona y se modernizan las estructuras legislativas, el Senado tiende a representar a la población del estado federado.

Durante el proceso de creación de normas, a las cámaras cuando actúan separada y sucesivamente, se les denomina cámara de origen (a la que conoce originalmente el proyecto de iniciativa de ley) y cámara revisora (a la que dictamina la resolución de la primera cámara), existiendo reglas para resolver razonablemente aquellos conflictos que nacen cuando una cámara no acepta plenamente el dictamen de la otra.

Entre los publicistas modernos se discute el sentido y valor funcional de la existencia en el Poder Legislativo o parlamento de una o de dos cámaras. Los bicameralistas subrayan la necesidad de incorporar a todos los elementos valiosos de la nación y a los de la organización político constitucional, para que participen en los procesos legislativos; que cuando existen dos cámaras, la moderación y la prudencia son principios que ordenan la creación de la ley; que la existencia de dos cámaras facilita y dinamiza el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo; que una segunda cámara propicia una revisión profunda y detallada de lo que otra cámara haya decidido y, cuando las dos están de acuerdo, contribuyen a la cabal expresión de la voluntad nacional para aceptar la obligación que impone la ley.

Cuando el Poder Legislativo se organiza en dos cámaras, surge la necesidad de establecer y definir la competencia y atribuciones que han de otorgarse a cada cuerpo colegiador, con base en principios y criterios de igualdad, jerarquía común y equidad en el otorgamiento del fuero y las inmunidades parlamentarias.

Dentro del sistema de procedimientos constitucionales y partiendo del principio de igualdad, cada cámara mantiene su independencia y jerarquía. En este campo las facultades que deben asignarse a sus asambleas, no deben reproducir una de la otra, ni tampoco permitir la existencia de factores legales antagónicos que propicien un choque constante entre ambas.

III. En el sistema político mexicano, el régimen bicameral se estableció por primera vez en la Constitución Federal de 1824, inspirado por el modelo norteamericano. A la Cámara de Diputados le correspondía la representación del pueblo y al Senado la representación de los Estados de la Federación.

La Constitución de 1857 rompió con la tradición bicameralista, suprimiendo al Senado y depositando en una sola asamblea el Poder Legislativo. No fue sino hasta 1874 que se restableció el bicameralismo a iniciativa del Presidente Lerdo de Tejada.

La Constitución de 1917 en su artículo 50 establece que: "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." Los representantes que integran la Cámara de Diputados son electos cada tres años atendiendo a los principios de división distrital conforme al número de habitantes y de representación proporcional; los que integran la Cámara de Senadores se eligen cada seis años para representar a una entidad federativa en particular. Las cámaras pueden actuar separada y sucesivamente en relación con las facultades del artículo 73 constitucional; conjunta y simultáneamente en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y separada y no sucesivamente tratándose de las facultades exclusivas de cada Cámara.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez apunta las principales ventajas del sistema bicameral:

- a) La división debilita al Poder Legislativo equilibrando los poderes al desfavorecer la tendencia del Legislativo a predominar sobre el Poder Ejecutivo;

b) en caso de surgir conflictos entre el Ejecutivo y una Cámara, la otra podría intervenir como mediadora; y

c) la rapidez de las resoluciones poco deseables en la formación de las leyes se atempera por el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y en la segunda, "serenando la controversia y madurando el juicio".

Es regla general que los parlamentos o congresos asignan facultades o atribuciones comunes para cada cámara cuando funcionan unidas o separadas, y facultades expresas o privativas para que cada cámara las ejerza con independencia y oportunidad, de acuerdo con las materias que le sean propias ya por competencia y determinación constitucional.

Sin embargo, continúa provocando polémica la existencia de una segunda cámara. En las escuelas doctrinarias se piensa que se debe regresar al unicamalismo y se desaparezca la Cámara de Senadores, manteniendo sólo la existencia de la Cámara de Diputados. Se argumenta que en realidad, los senadores no representan auténticamente al "sentir" popular, sino al "esquema político del poder" de una entidad federativa. Es decir, la Cámara de Senadores representa principalmente (más que los diputados) a los grupos de poder, y no a la sociedad. Los vuelve representantes indirectos de los intereses populares. En cambio, los diputados se encuentran directamente vinculados con su electorado. La representación de un senador en la realidad general es de un estado o entidad, mientras que la de un diputado es particular, individual y también representa a la entidad (DVV Y MAC).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 12a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I

ROBB A. Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*, Porrúa, México, 1982, 11a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro. *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

bill

I. Palabra inglesa que proviene del inglés medio *bile*, del latín medieval *billa*, variante de *bull*, sellar un documento. Dentro del campo jurídico, este término tiene numerosos significados y aplicaciones, entre los que se seleccionan: iniciativa de ley presentada para su aprobación a un cuerpo legislativo; documento presentado a una corte que contiene una declaración formal sobre un caso, querrela o demanda.

II. En el ámbito parlamentario, *bill* es una iniciativa de propuesta de ley presentada a un cuerpo legislativo, para que recorra las diversas etapas del proceso legislativo que se sigue en las dos

cámaras del parlamento o congreso, según se trate del órgano inglés o norteamericano, respectivamente. En Estados Unidos, al ser presentada una iniciativa de propuesta federal puede ser examinada en cualquier sesión del órgano legislativo, pero ella fenece al final de una sesión, debiendo ser presentada otra vez como una nueva iniciativa para que sea considerada por el Congreso en las siguientes sesiones. La forma de una propuesta antes de su promulgación, cambia para convertirse en ley por el voto de los miembros del cuerpo legislativo. Es en este momento cuando deja de ser *bill* y se convierte en *act*, una vez que es aprobada por el órgano legislativo.

En Inglaterra una iniciativa *bill* puede ser presentada indistintamente en ambas cámaras, pero en la práctica se observa que la mayoría de bills son presentadas en la de los Comunes. En términos generales ningún bill relacionado con asuntos financieros puede ser presentada en la Cámara de los Lores, la que suele conocer fundamentalmente de iniciativas sobre asuntos que en sí mismos no son controversiales.

En cuanto a su contenido un bill se integra con:

- a) El título;
- b) la fórmula introductoria (*enacting words*); y
- c) la redacción de la propuesta, dividido en cláusulas. Algunas veces se insertan las cláusulas originales y en ocasiones se intercala un preámbulo entre el título y la fórmula introductoria.

Una de las leyes fundamentales de este país es el llamado *Bill of rights* de 1688, por medio de la cual se hace una formal y enfática afirmación legislativa de los derechos y libertades fundamentales del pueblo, independientemente de cualquier cambio que produzca en los gobiernos.

En los Estados Unidos de Norteamérica, también se designa con el nombre de *Bill of rights* el compendio de derechos y libertades del pueblo o de los principios de ley constitucional, considerados como esenciales y fundamentales, los cuales se encuentran contenidos en muchas de las constituciones de los Estados de la Unión Americana.

En el Parlamento de la India, también "los *bills* pueden ser originados en cualquiera de las dos Cámaras. Sin embargo, la Constitución prevé en su artículo 110, algunas prohibiciones para la Cámara Alta (*Rajya Sabha*), que no puede formular propuestas de contenido monetario y de otra índole. Cada *bill* está compuesto por: el título; las palabras del decreto, llamada fórmula del decreto o mandato y el contenido de la propuesta de ley, dividido en cláusulas. La presentación de un *bill* en el Parlamento, se realiza mediante tres lecturas, antes de que sea aprobada. La presentación de un *Bill* es conocida como primera lectura del *Bill*; la segunda lectura consiste en un debate general de los principios del *Bill* y el examen de cada una de sus cláusulas y la tercera lectura se limita a aprobar o rechazar la propuesta de ley en su conjunto. Para la aprobación de una propuesta de ley ordinaria se requiere una simple mayoría de los miembros presentes del Parlamento en la votación respectiva. En caso de que el *Bill* contenga la propuesta de una enmienda a la Constitución de la India, se requiere una mayoría del total de miembros de la Cámara (*House*) y una mayoría no menor a las dos terceras partes de los miembros presentes en la votación" (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

ABRAHAM, L.A., C.B., C.B.E., B.A. S.C. Hawtrey, M.A., *A Parliamentary Dictionary*, Butterworths & Co. Publishers, Londres, 1964.

Black's Law Dictionary, West Publishing, USA, 1990.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

The American Heritage Dictionary of the English Language, American Heritage Publishing, Houghton Mifflin Company, USA, 1969.

boletín oficial

I. Del italiano *bolletino*, de *bolleta*, y éste a su vez del latín *bullā*, cédula; y de la palabra *officialis*, de oficio, expresando que proviene del Estado y no del ámbito privado, particular. *Boletín oficial* es el periódico oficial publicado por algunas corporaciones del Estado (DRAE, 19a. ed.).

Se traduce al alemán *tagesbericht/amtlich*, *offizier*; al francés *buletin officiel*; al inglés *bulletin/official*; al italiano *bolletino ufficiale* y al portugués *boletim oficial*.

El término *boletín oficial* designa a toda publicación proveniente de cualquier poder del Estado que informa al ciudadano sobre algún asunto de interés jurídico.

II. La relación de los acontecimientos y debates que ocurren en las cámaras constituyen crónicas que pueden tomar la forma de un boletín oficial en el que se difunde al público en general las cuestiones que los propios parlamentos consideran pertinente, o de un diario de debates o diario de sesiones, que constituyen testimonios que pueden o no ser hechos de conocimiento general.

En los Estados Unidos, por ejemplo, se han editado diversos reportes que rinden cuenta de los debates del Congreso. Tales han sido "The Congressional Register" en el periodo 1789-1799, tomado en taquigrafía por Thomas LLOYD de Nueva York, llegó a integrarse en cuatro volúmenes. Los "Annals of Congress" en 1884, producido por Gales y Seaton a partir de la compilación de material periodístico y de revistas que hacían referencia a los eventos ocurridos desde la primera hasta la décimosegunda legislatura (1789-1824) y que conformó 24 volúmenes. El *Register of Debate* entre 1824 y 1887, también producido por Gales y Seaton, reportaba directamente las actividades del Congreso. *The Congressional Globe* publicado por Blair y Rives entre 1833 y 1873, abarcó de la 23a. a la 43a. legislatura conformando 46 volúmenes. *El Congressional Record*, que se publica desde 1873 hasta el presente es producido por la Oficina de Impresión del Gobierno desde el 1o. de diciembre de 1873, consiste en una crónica elaborada por los reporteros y verificada por los legisladores, y debe ser repartido cotidianamente antes de las 8 de la mañana del día siguiente a la sesión que reporta. El contenido del *Congressional Record* comprende: Actividades, Extensiones de comentarios, Compendio diario y el índice. Una sección interesante es la de extensiones de comentarios, espacio que reciben los senadores y representantes para incluir material suplementario; esto ha suscitado quejas por el alto costo que en ocasiones representa, ya que no existen criterios limitantes de extensión y tipo de información a incluir. Se ha llegado a imprimir en esta sección más de 500 páginas de material que no necesariamente sería materia de esta publicación.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de España, por su parte, establece en su capítulo VII las publicaciones y la publicidad de los trabajos del Congreso, señalando en su artículo 95, que serán publicaciones oficiales el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados y el *Diario de Sesiones* del Pleno de la Cámara, de la Diputación Permanente y de las Comisiones. En el Boletín Oficial se publicarán los textos que el propio Reglamento considera necesario, mientras que en el *Diario de Sesiones* se reproducirán las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones del Pleno en la Diputación Permanente y de las Comisiones. Independiente de este boletín, existe el *Boletín Oficial del Estado*.

III. El *Diario Oficial* es en México, el instrumento empleado por el *Poder Ejecutivo* para dar a conocer y difundir todas las disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o por el Presidente de la República. Así, por ejemplo, la Constitución Política ordena en su artículo 72, que cuando un proyecto de ley o decreto sea aprobado, y el Ejecutivo no tenga observaciones, ordenará su publicación inmediatamente. Cuando la propia Constitución incorpora algún decreto que la modifica, dicho decreto indica en el artículo primero o único de sus artículos transitorios, que "entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*".

En el ámbito parlamentario mexicano, se dispone en el artículo 184 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que cada Cámara tenga un órgano oficial denominado *Diario de los Debates*. Éste constituye la publicación en donde se divulgan los documentos y actividades derivadas de la dinámica de trabajo llevada a cabo por el Poder Legislativo. El *Diario de los Debates* informa la fecha y lugar de las sesiones, el sumario de los asuntos a ventilar, el nombre del legislador que preside la sesión, el acta de la sesión anterior, la transcripción de las discusiones y se insertan todos los documentos que sean leídos.

El problema que plantea el boletín oficial, dada la explosión demográfica que existe en la actualidad, es que su circulación es restringida y sólo llega al grupo de juristas o políticos y no a la mayoría ciudadana. Ello mantiene un alto nivel de ignorancia, en general, sobre las nuevas leyes que emiten y publican los órganos de gobierno del Estado (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

_____, *Prontuario de disposiciones jurídicas y reglamentarias*, edición del autor, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1987, 2a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

bundestag y bundesrat (Alemania)

I. En la organización parlamentaria de Alemania, el *Bundestag*, es una de las dos cámaras mediante la cual desarrolla su actividad, conjuntamente con el *Bundesrat*. La primera es una asamblea parlamentaria de diputados electos por el pueblo y defensora de sus intereses, en cambio la segunda es una cámara representante de los 16 *länder* (estados federados), la cual contribuye a las tareas legislativas y administrativas del Estado.

El *Bundestag*, cuenta con 662 representantes, que se pueden incrementar por las operaciones del sistema electoral, y que fueron elegidos por primera vez el 2 de diciembre de 1990, en elecciones

libres, directas, iguales, generales y secretas. Sus miembros son elegidos por un método electoral mixto que comprende la elección por el sistema de mayoría y por el sistema de representación proporcional. Estos diputados no reciben mandato imperativo de sus electores, en virtud de que son representantes de toda la nación, por lo que en caso de abandono o expulsión de su partido no pierden su calidad de representantes.

Entre las funciones del *bundestag*, se encuentran: ejercer la potestad legislativa del Estado, elegir al canciller federal, controlar la acción gubernamental y constituir la representación política del pueblo alemán.

La duración de sus funciones es de cuatro años.

El *Bundesrat* es un organismo parlamentario *sui generis* de larga tradición en este país. Se considera como la Cámara de representación territorial con función típicamente federativa, a través de la cual participan los Estados federados (*Länder*). en el proceso legislativo y en la administración de la federación. La integran representantes de los gobiernos de estos Estados que son los que designan y pueden revocar a los integrantes del *Bundesrat*, los cuales poseen un número determinado de votos en la escala de tres a seis, de acuerdo con el número de habitantes que tiene cada uno de los Estados que los nombra, haciendo un total de 68 votos. Los miembros del *Bundesrat* tienen que dar un consentimiento expreso a las leyes aprobadas por el *Bundestag*, en los casos en los que los Estados federados pueden ver afectados sus intereses, lo que puede dar lugar a un veto absoluto, en la eventualidad de que no se estuviera de acuerdo con el Consejo Federal (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 3a. reimp.

cabildear



I. Verbo que deriva del sustantivo *cabildo* y éste a su vez del latín *capitulum*, comunidad.

Es sinónimo de *intrigar* y equivale a *cabalar* en portugués; *to lobby*, en inglés; *briguer*, en francés; *intrigieren*, en alemán y *brigare*, en italiano.

Por *cabildear* se entiende la actividad y maña que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación (DRAE, 19a. ed.). El uso de intermediarios o promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intercesores han utilizado su influencia o conocimientos al servicio de quienes puedan pagar por ello.

II. En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta.

En los Estados Unidos, el cabildeo es una actividad protegida por la ley, con base en lo establecido por la Primera Enmienda Constitucional, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o prensa o el derecho de petición del pueblo para la atención de sus quejas. Como resultado, la actividad de los cabilderos se presta para crear un clima de corrupción y conflicto de intereses. Las empresas, los sindicatos, los grupos de población o gobiernos de otros países contratan a los cabilderos para defender sus intereses particulares, lo que no siempre resulta favorable a la sociedad ni cae dentro de la legalidad.

El cabildeo ejerce presión mediante diversos mecanismos: alianzas entre los diferentes grupos de cabilderos, presiones directas sobre los legisladores, sobornos, manipulación de los electores para lograr presiones indirectas, apoyo electoral tanto económico como organizativo, para lograr la elección o la permanencia de los legisladores en su cargo (*vid. supra, acuerdo*).

Los instrumentos del cabildero son el acceso o tráfico de influencia, pero también es importante el conocimiento y la técnica. Se han realizado investigaciones por parte de comités de ética, sin que se hayan logrado resultados para someter a la ley ni a los cabilderos ni a los representantes que reciben obsequios o favores de éstos. Los cabilderos pueden ser consultores políticos, abogados, representantes extranjeros, especialistas legislativos, defensores del consumidor, representantes de asociaciones gremiales o especialistas en asuntos gubernamentales.

III. En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.
Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

calificación

I. Derivado del latín *qualis* cual y *faceres*, hacer. Significa acción de calificar (DRAE, 19a. ed.).

En alemán *bezeichnung*; inglés y francés *qualification*; italiano *qualificazione* y en portugués *qualificação*.

Para el estudio del derecho, la calificación significa la razón de aplicación de éste. La calificación permite fundar la razón por la que debe y cumplirse la norma. En sentido amplio, la calificación significa la razón implícita del derecho y en sentido estricto, significa la razón metodológica de la norma.

II. En los Estados Unidos, el Congreso tiene la facultad de calificar por sí mismo las elecciones de los representantes y de examinar si quienes fueron electos cumplen los requisitos correspondientes. En caso de que la calificación no fuera favorable al representante electo, este puede inconformarse ante la Suprema Corte de justicia, a quien corresponde la determinación final.

Por lo que se refiere a las elecciones en Italia, de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la junta de Elecciones, compuesta por 30 diputados que son nombrados por el Presidente una vez que se han constituido los grupos parlamentarios, será la encargada de informar al Pleno de la propia Cámara, con respecto a la regularidad de las operaciones electorales, los títulos de admisión de los diputados y las causas de inelegibilidad o incompatibilidad, formulando las propuestas de convalidación, anulación o caducidad. El término de que la Junta dispone es de dieciocho meses para llegar a las conclusiones pertinentes.

III. Aplicada dentro del contexto jurídico y parlamentario mexicano, el vocablo expresa la determinación de la naturaleza jurídica de una relación. Particularmente en este último ámbito, existen diversos tipos de calificación:

a) La que constituye una parte importante en el proceso de racionalización en la aplicación de la norma;

b) la que lleva a cabo la Cámara de Diputados, verificada en el tiempo posterior a la celebración de elecciones para determinar la validez y legalidad de la elección presidencial;

c) la que califica un delito y que comprende aquellas situaciones previstas en la ley penal y que suponen el incremento de la punibilidad prevista por el legislador, generando con ello nuevos tipos delictivos; y

d) la acción que es realizada para determinar la cuantía de un crédito fiscal a cargo del contribuyente.

Desde el punto de vista parlamentario, la acción que cumple la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral a fin de calificar la validez de la elección del Presidente de la República (art. 74, fracción I de la Constitución Política de México), es la más importante, dado que con ello se

renueva cada seis años el compromiso del país de vivir dentro de un Estado de derecho. Por acuerdo entre los líderes de los partidos políticos, se ha aprobado que esta calificación deje de ser función de la Cámara de Diputados. Esto mismo es aplicable a la función que cumple el Instituto Federal Electoral al calificar las elecciones de diputados, senadores y diputados a la asamblea (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

EVANS HUGHES, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, 2a. ed. en español.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

cámara

I. La palabra *cámara* deriva del latín *camara, camera*, y éste del griego *kamára*, sala abovedada. En la antigüedad se llamaba cámara a la pieza del palacio real donde sólo tenían entrada los gentiles hombres y ayudas de cámara, los embajadores y algunas otras personas de distinción. También se llamaba así a la residencia o corte del rey o del poseedor de algún Estado. Por esta razón a la Ciudad de Burgos, que era la cabeza principal de Castilla se le denominó "*Cámara de Su Majestad*". Por extensión, también se denominó *Cámara* al Consejo o Ayuntamiento de cualquier Ciudad, Villa o lugar.

En otras lenguas se traduce: portugués, *camara*; *chamber*, en inglés; *chambre*, en francés; *kammer*, en alemán; y, *camera* en italiano.

II. Actualmente, con este término se designa el lugar adonde se reúnen los miembros que componen organismos colegiados para tratar los asuntos que les incumben por naturaleza, fines o por disposición legal; igualmente se emplea para referir a los propios organismos colegiados.

De acuerdo al sistema constitucional y al régimen político y representativo adoptado por cada país, ya unicameral o bicamarista, por Cámara se designa uno o alguno de los dos cuerpos de representantes, que integran el Poder Legislativo; así las Cámaras reciben, entre otras, denominaciones tales como: Asamblea Legislativa, Parlamento, Congreso General, Dieta, Legislatura, Cortes, Consejo Federal, Cuerpos Colegisladores o Cámara de Representantes. En Inglaterra, por ejemplo, el Parlamento está integrado por la Cámara de los Lores y la de los Comunes, con independencia de la Corona que técnicamente forma parte del Parlamento; el Congreso Federal Norteamericano, comprende el Senado y la Cámara de los Representantes; en Francia se denomina Parlamento y a veces Congreso, especialmente cuando actúa en Versalles como Asamblea Nacional, para referirse a sus dos Cámaras llamadas Senado y Cámara de los Diputados; en Suiza la Asamblea Federal comprende el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados: el Soviet Supremo Ruso, hasta antes de su desintegración formal, se integraba por el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades. En tanto, en Italia, el Parlamento se forma por

el Senado y la Cámara de los Diputados; y en Portugal existen la Asamblea Nacional y la Cámara Corporativa. En la Alemania de Weimar existía el *Reichstag* y el Consejo del *Reich*; en España las Cortes refieren globalmente a dos Asambleas, cuyos nombres son Senado y Congreso de los Diputados.

Entre los organismos colegiados con funciones públicas que han llevado o llevan el nombre de Cámara, se encuentran:

Cámara Apostólica. Presidida por un cardenal con el título de Camarlengo de la Santa Iglesia Romana y asistido por un vicecamarlengo y un auditor general es el organismo pontificio cuya función es cuidar los bienes y derechos temporales de la iglesia y, en forma especial, en el caso de Sede vacante.

Cámara de Castilla. En su principio se llamó Cámara porque asistían al despacho en la Cámara o cuarto del rey algunos ministros del Consejo de Castilla, electos por el rey para que le aconsejasen en la resurrección de los negocios que seguían la Corte. En 1588 Felipe II erigió la Cámara el Consejo Supremo, compuesto del Presidente o Gobernador de Castilla y de algunos ministros de él sin número fijo. Esta Cámara proponía al rey nombramientos de personas, para cargos reales, civiles de justicia y religiosos, conocía privativamente de todas las causas y negocios del real patronato, de la convocación a Cortes del reino para juramento de reyes y príncipes herederos; concedía licencias para fundar mayorazgos de dispensas de ley y de privilegios; resolvía los indultos de penas impuestas a varios delitos así como de asuntos de gran consideración y urgencia.

Cámara de Compensación. Institución integrada por los bancos y banqueros autorizados, para realizar operaciones activas y pasivas en una plaza determinada, cuya función consiste en liquidar diariamente y por compensación sus obligaciones de crédito y pago recíprocas. Establecida por primera vez en Inglaterra, alrededor del año 1773, debe su origen a la costumbre, que existía entre los cobradores de los bancos en Londres de reunirse a determinadas horas, en un sitio convenido previamente, donde se cambiaban los efectos que tendrían que presentarse los bancos mutuamente, evitando, con tal procedimiento, el traslado de fuertes sumas de efectivo.

Más tarde, un grupo de banqueros adoptó esta práctica para simplificar por el sistema de compensación conjunta (*clearing*), las relaciones de crédito y deuda existentes entre ellos, liquidándolas por transferencia entre las cuentas de los bancos compensadores.

Cámara de Comptos. Tribunal de Navarra, que conocía de los negocios de la Hacienda pública.

Cámara de Diputados. Es el órgano del Poder Legislativo que se integra por un número variable de representantes populares electos por tiempo determinado, mediante el sistema del sufragio universal, igual directo y secreto, pudiendo ser o no reelegidos. Algunas Cámaras se componen de diputados elegidos en circunscripciones uninominales, por el sistema de mayoría. Otras, se integran con un sistema mixto de representación directa y de representación proporcional. Es regla común, que la renovación de las cámaras de diputados o populares se opere de golpe, es decir su renovación es total.

En Estados Unidos, la Cámara de los Representantes se integra por 415 miembros elegidos, teniendo en cuenta la población, mediante sufragio universal y la duración de su mandato es de dos años y es indisoluble.

La Asamblea Nacional Francesa consta de 612 diputados, elegidos mediante sufragio universal directo, en votación uninominal por distritos. Su mandato dura cuatro años.

En Italia, la Cámara de Diputados se compone de 400 miembros, cuya duración es de cinco años, pudiendo ser disuelta en fecha anterior.

El Parlamento Israelí (el *Nesset*) se compone de 120 miembros elegidos en comicio general nacional, mediante sufragio directo equitativo, secreto y proporcional, con duración de cuatro años, en distritos electorales constituidos de acuerdo con la población.

El Consejo Nacional Suizo, se compone de 187 diputados que son elegidos mediante sufragio directo de varones, por el sistema de representación proporcional y sirviendo de base electoral el cantón o semicantón. La Cámara dura 3 años y no tiene posibilidad de ser disuelta.

La Asamblea Nacional Portuguesa o Cámara Baja, consta de 90 diputados, cuya lista es aprobada por el cuerpo electoral que lo constituyen los cabeza de familia. La Cámara tiene una duración de cuatro años y puede ser disuelta.

En España, la Cámara de Diputados se compone por 470 miembros elegidos por sufragio universal, directo y secreto en circunscripciones electorales y por un periodo de cuatro años de mandato, existiendo la posibilidad de disolución anticipada.

Cámara de los Comunes. Es el Cuerpo Legislativo, que en el Parlamento Británico representa los intereses populares y de la burguesía; se compone de 650 miembros entre hombres y mujeres, que son elegidos por el sufragio universal, desde todos los sectores de la comunidad, sin consideración de ingreso u ocupación. De los 650 representantes, 523 se eligen por Inglaterra, 38 por Gales, 72 por Escocia y 17 por el Norte de Irlanda. Actualmente hay 47 mujeres y existen cuatro bancos para representantes de origen negro y asiático. Todos duran cinco años en su mandato y tiene como rasgo personalísimo la representación de las universidades, que se consideran como distritos y designan en total 15 puestos para la Cámara.

Cámara de los Lores. También llamada Cámara Alta, tiene un número potencial de 1180 miembros, que en sus actividades se reducen en aproximadamente 900. Su núcleo fundamental vitalicio lo constituye la nobleza; la dignidad del cargo se transmite por la ley de herencia, adquiriéndola y vinculándola en sus sucesiones los que son promovidos a la categoría de Pares del Reino. Se integra por el limitadísimo número de algunos príncipes de la sangre; por los lores nobiliarios que ascienden a casi las 9 décimas partes del total de la Asamblea; 16 pares escoceses elegidos con carácter vitalicio de entre quienes tenían tal rango en el Parlamento de Escocia; 28 pares irlandeses que para cada diputación son elegidos de entre aquellos que formaban el Parlamento de Irlanda; 2 arzobispos y 24 obispos que actúan por razón de su cargo y que son calificados como lores espirituales por contraposición a los llamados lores temporales; y, por último con 3 a 5 lores de relación vitalicia y que trabajan los asuntos judiciales que debe despachar la Asamblea.

Cámara de Indias. Erigida por Felipe II en el año 1600, esta Cámara estaba compuesta por los Ministros del Consejo de Indias y ejerció las mismas funciones que la Cámara de Castilla, pero en relación con los asuntos de los dominios de ultramar. Fue suprimida por Felipe III en 1609 y restablecida por Felipe IV en 1644.

Cámaras de Reunión. Luis XIV creó estos organismos, para determinar cuáles territorios europeos deberían ser incorporados a Francia, en virtud de la paz de Nimega (1678), en razón de su pertenencia anterior a Francia o por haber dependido de los territorios que así fueron incorporados.

Cámara del Rey. En España por Fisco y Cámara del Rey se entendían una misma cosa en sustancia: El Fisco Real. Los privilegios, derechos y penas pecuniarias que concedían o se aplicaban por las leyes en la Cámara del Rey o a la real Cámara se entendía, que se aplicaban o concedían al fisco. Por eso, Gregorio López dice: Nota *cameram regiam idem esse quod fiscum*. Glosa, número 1 de la Ley 33 del título 13 parte 5a.

Cámara de Senadores. Órgano del Poder Legislativo que cumple las funciones que le atribuye el sistema constitucional; en los sistemas republicanos, originalmente fue compuesta por senadores elegidos en forma indirecta, quienes tenían la función de representar en el Congreso Federal los intereses del Estado Federado. Hoy en día, en muchos países la elección de los Senadores se realiza en forma directa y esta Cámara sirve de contrapeso al ejercicio de las facultades que ejerce la Cámara de Diputados, al incorporarla en el sistema del procedimiento para la formación de la ley, en dos instancias o cámaras: Cámara de Origen y Cámara Revisora, indistintamente.

Cámara Imperial. En el Imperio Sacro Romano era la Suprema Autoridad Judicial, establecida en 1495 por Maximiliano I y suprimida en 1806. Originalmente su sede estuvo en Frankfurt y a partir de 1693 en Wetzlar. Erigida por Felipe II en el año 1600, esta Cámara estaba compuesta por los ministros del Consejo de Indias y ejerció, las mismas funciones que la Cámara de Castilla, pero en relación con los asuntos de los dominios de ultramar. Fue suprimida por Felipe III en 1609 y restablecida por Felipe IV en 1644.

III. México está constituido como república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero que se unen en una Federación cuyos principios de organización, estructura, atribuciones y competencias están fijados en la Constitución General. Este sistema federal adoptado, permite la eficaz integración, coordinación, equilibrio y armonización entre los dos órdenes públicos existentes: el propio de la Federación y el de cada uno de los estados federados.

El artículo 50 de la Constitución vigente, promulgada en 1917, determina que el Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, estableciendo así un sistema bicameralista.

La integración de cada Cámara se realiza mediante elecciones generales (cada tres años para los diputados y cada seis para los senadores) cuyo sistema de reglas electorales facilita la participación de ciudadanos y partidos, bajo principios de mayoría relativa y de representación proporcional, cuyos efectos se traducen en la composición final de las propias Cámaras: en la de Diputados 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; la Cámara de Senadores se integra por un total de 128 senadores, dos elegidos en cada estado y en el Distrito Federal, según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Las facultades de las cámaras federales pueden agruparse en cuatro grupos de actividad:

- a) Las que les corresponden como Congreso General (art. 73 constitucional) que cada Cámara ejerce separada y simultáneamente;
- b) las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras que se ejercitan separada pero no sucesivamente (arts. 74 y 76 constitucional);
- c) aquellas que les corresponden como Congreso, como asamblea única, cuyas funciones se ejercen conjunta y simultáneamente para asuntos tales como la apertura y clausura de sesiones (art. 69), la designación de Presidente a falta del titular (arts. 84 y 85), y para recibir la protesta del Ejecutivo al tomar posesión (art. 87);
- d) por último, aquellas facultades que sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y no sucesivamente por ser comunes para ambas (art. 77).

Respecto al régimen interior de los estados federados, que se organizan bajo los principios de igualdad, libertad y autonomía para darse sus propias leyes constitucionales, con la exclusiva limitante de ceñirlas a las bases aprobadas en la propia Constitución Federal, existe un órgano colegiado integrado por diputados locales que recibe el nombre de Legislatura, Congreso o

Asamblea, según le denomine y establezca la Constitución de cada Estado (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, 3a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, 5a. ed.
Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1985.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en *Poder Legislativo en la Actualidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

La Política, bajo la dirección de Juan Ontza, Mensajero, Bilbao, España, 1980. Colección Ideas/Hombres.

MARTÍNEZ SILVA, Mario, Coordinación de *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Públicas, México, 1978.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.

SALA, Juan, *Ilustración del Derecho Real de España*, José María Andrade, México, 1852, t. I.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1980, 17a. ed.

cámara alta

I. Respecto al vocablo cámara, véase *cámara*. *Alta* es un adjetivo derivado del latín *altus*, que significa levantado, elevado (DRAE, 19a. ed.) (*vid. infra, cámara de los lores*).

En otros idiomas se dice: alemán *hoch*; francés *haut*; inglés *high*; italiano y portugués *alta*.

II. En el medio parlamentario, cuando existen dos cámaras integrando el Poder Legislativo, el término se emplea para diferenciar a uno de los órganos, cuya composición es diferente a la Cámara de Diputados o de Representantes. De acuerdo con el sistema político de cada país, para integrar este tipo de cámara deben ser considerados factores distintos de aquellos que llevan al Poder Legislativo a los representantes populares que son elegidos mediante el voto. En los países en los que el ejercicio parlamentario se desarrolla desde la Cámara Alta, los factores que inciden en su conformación son, entre otros: la condición nobiliaria, la designación regia o ejercida por el Poder Ejecutivo, la jerarquía social o intelectual, la capacidad rentística o méritos ganados al servicio del gobierno. Esto confiere al término "Cámara Alta" una connotación de superioridad sobre el órgano de representación popular.

Aun cuando en la época moderna la designación de los miembros de la Cámara Alta no obedezca estrictamente a los criterios mencionados, el término se emplea para designar a los representantes que han sido seleccionados o elegidos por razones diferentes al número de votantes. En los regímenes federalistas, tal denominación se asigna generalmente a los representantes de las entidades federativas, a quienes se confiere un tratamiento de mayor consideración que a los representantes populares.

En Inglaterra la *cámara alta* recibe el nombre de Cámara de los Lores y, aun cuando no son exactamente sinónimos, por sus funciones, el nombre equivalente en Estados Unidos, Francia e Italia, es el de Senado. Otros títulos que se le dan son: en Suiza, Consejo de los Estados; en España Senado; en Japón, Cámara Alta o Cámara de Consejeros; Canadá, Australia y Nueva Zelanda utilizan también el nombre de Senado; y Alemania, *Bundesrat* o Cámara de Representantes de los Estados Federados.

III. En el sistema político mexicano no existe un órgano legislativo que esté constituido por designación de quien ejerce el Poder Ejecutivo ni por razones de diferenciación clasista, intelectual o de otro tipo. En la historia de México se dio un intento en el constituyente de 1823-1824, cuando un legislador propuso el establecimiento de una cámara que estuviera integrada por hombres de probidad, madurez y calma. En ese mismo momento, también se pretendió que dicha cámara tuviera la facultad tanto de iniciar leyes como de revisarlas.

En los medios periodísticos se utiliza comúnmente el término Cámara Baja para referirse a la Cámara de Diputados, por lo que se ha extendido el empleo de Cámara Alta como equivalente de la Cámara de Senadores, aunque ambas tienen la misma jerarquía constitucional.

En opinión de algunos juristas mexicanos, la denominación de Cámara Alta es impropia para designar al Senado de la República y el término constituye un resabio de las constituciones centralistas, que otorgaban a esta Cámara la función de revisar las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 1a. reimp.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

cámara baja

I. (*Vid. supra, cámara*). Con respecto al adjetivo *baja*, deriva del latín *bassus*, bajo. Designa al órgano legislativo integrado por representantes populares electos mediante sufragio (DRAE, 19a. ed.), cámara de diputados, cámara de representantes, cámara de los comunes.

El vocablo *baja* se traduce a otros idiomas: *fallen, sinken* en alemán; *baisse* en francés; *fall* en inglés, *ribasso, diminuzione*, en italiano y *banxa* en portugués.

El proceso de acuñación del concepto Cámara Baja, está ligado a la evolución de orden histórico político de los diversos países en los que su sistema parlamentario o legislativo quiere destacar la diferencia de composición que existe entre esta cámara, integrada por representantes provenientes del pueblo y otra que se considera de orden superior, cuyos integrantes han sido designados por otros criterios (*vid. supra, bicamalismo, cámara alta*).

II. El término se aplica como equivalente de Cámara o Asamblea de Representantes o Cámara de Diputados de acuerdo con los usos en cada país. La actuación de estos representantes está muy vinculada a las luchas electorales y a las presiones populares. Generalmente, se conoce como Cámara Baja al organismo parlamentario en donde están representados los sectores populares de población, que han elegido por sufragio en elección a quienes expresarán sus intereses.

En otros ámbitos legislativos a los órganos que representan al pueblo se les asemeja con cámara baja, aunque el sentido y el espíritu de su creación no sean realmente semejantes. En Estados Unidos se designa como Cámara de Representantes; en Francia y en Italia, Cámara de Diputados; en Suiza Consejo Nacional; en España Congreso de los Diputados; en Japón Cámara de Diputados; Canadá, Australia y Nueva Zelanda, Cámara de los Comunes; y Alemania, *Bundestag* o Asamblea Parlamentaria de Diputados.

III. En México el concepto Cámara Baja se emplea como sinónimo de Cámara de Diputados. Cabe señalar que en un sentido jurídico técnico dentro de la legislación mexicana, la denominación resulta impropia, dado que el sentido de Cámara de Diputados es el agrupar a representantes del pueblo de México, en el que se reconoce constitucionalmente reside la soberanía nacional y dimana todo poder público, que se instituye para su beneficio (art. 39 de la Constitución mexicana). La connotación popular de cámara baja contiene de hecho una interpretación despectiva, al diferenciarla de cámara alta, pero no es aplicable al caso de México, donde la Cámara de Diputados es el órgano en el que se expresa el poder del pueblo (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimpr.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

cámara de diputados

I. Término compuesto por las palabras Cámara (*vid. supra, cámara*) y diputados, del latín *deputare*, que significa destinar o elegir.

Diputado se traduce en inglés *deputy* o *representative*; en francés, *député*, en alemán, *abgerodneter*, en italiano *deputato*, y en portugués *deputado*.

II. En los diversos sistemas representativos, ya sean de régimen bicameral o unicameral, la Cámara de Diputados, se integra por el siguiente número de miembros y tiene estas denominaciones: en el Parlamento Inglés (650, *House of de Commons*), en las Cortes Españolas (350, Congreso de los Diputados), en el Congreso Norteamericano (435, *House of Representatives*), en el Parlamento italiano (630, *Camera dei Deputati*), en el Parlamento Francés (577, *Assemblée Nationale*), en el Parlamento Canadiense (295, *House of Commons*), en la Dicta Imperial (511, Cámara de Representantes), en el Parlamento Alemán (662, *Bundestag*), en Dinamarca (354, *Folketing*), en el Parlamento de Nueva Zelanda (97, *House of Representatives*), en Turquía (450, La Gran Asamblea Nacional), en el sistema Holandés de los Estados Generales (150, *Tweede Kamer* o Segunda Cámara); en Finlandia (200, Parlamento Unicameral), en el Parlamento Australiano (130, *House of Representative*), en Israel (120, Knesset), en el reino de Tailandia (*House of Representatives*), en Bélgica (*Chambre des Représentants*), y en Argelia (Asamblea Popular Nacional); y en casi toda América Latina con el nombre de Cámara de Diputados: Argentina (254, Cámara de Diputados de la Nación), Brasil (479, *Câmara dos*

Deputados), Colombia (Cámara de Representantes), Costa Rica (57, Asamblea Legislativa), Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular), Chile (120), Ecuador, El Salvador, Guatemala (100, Congreso de la República), Honduras, Nicaragua (90, Asamblea Nacional de la República), Panamá (67), Paraguay (60). Perú (180). República Dominicana (Uno por cada 60,000 habitantes, Congreso de los Diputados), Uruguay (99); Venezuela, Bolivia, Ecuador y El Salvador (Cámara de Diputados); en el Parlamento Jamaicano (42, *House of Representatives*).

De acuerdo con las peculiaridades de cada sistema político y constitucional, el pueblo elige a sus Diputados por la vía del sufragio directo, universal y secreto, bajo sistemas de mayoría relativa, representación proporcional o mixto.

Todas las Cámaras de Diputados tienen órganos de dirección, administración y resolución jurisdiccional. Los primeros son la Asamblea General, la Mesa Directiva, los grupos Parlamentarios y los órganos dedicados al trabajo de dictamen legislativo denominados comisiones o comités, cuya composición se basa sobre una integración plural de las diferentes corrientes políticas que componen el cuerpo legislativo. Paralelamente y para el cumplimiento de las diversas atribuciones o resoluciones que la propia Asamblea determina, tienen facultades para crear comisiones especiales o transitorias, mixtas, jurisdiccionales, permanentes, ultrapermanentes o de cualquier otra índole.

Para la ejecución de sus trabajos disponen de periodos de sesiones, que en estricto sentido, son los tiempos reglamentados por la Constitución que se denominan:

- a) Periodos ordinarios, los cuales se llevan a cabo una o dos veces al año, según el sistema adoptado por cada país; y
- b) aquellos que, como excepción, son llamados periodos extraordinarios, cuya duración depende de las circunstancias o asuntos que allí se traten.

En general, el trabajo especializado de las Cámaras de Diputados consiste: en la formación, reforma o modificación y en la abrogación o derogación de las leyes.

Por sus relaciones con los otros poderes del Estado ejercen funciones de colaboración, coordinación control y protocolo.

Las funciones básicas de las Cámaras de Diputados se pueden resumir, de la siguiente manera:

- a) Función propiamente legislativa;
- b) hacendarias, financieras y de carácter presupuestal;
- c) de fiscalización superior sobre el Ejecutivo;
- d) electorales;
- e) jurisdiccionales;
- f) de investigación sobre otros poderes;
- g) de representación política; y
- h) funciones políticas en general.

Para proteger la integridad de la Asamblea y la seguridad de cada uno de sus miembros, todos los ordenamientos constitucionales o los reglamentos propios de las Cámaras de Diputados,

establecen un sistema de incompatibilidades para ejercer una función distinta a la de la representación popular así como de privilegios o inmunidades, denominado fuero legislativo.

Para ser Diputado, la legislación exige el cumplimiento de ciertos requisitos, tales como el origen de la nacionalidad, la edad mínima, el ejercicio de los derechos de ciudadano, la fijación de un domicilio o lugar de residencia; en algunos lugares, cierto grado de instrucción o relación económica; correlativamente, existen limitaciones para acceder al cargo, tales como no ser militar en activo, eclesiástico, funcionario de otro poder o estar privado de la libertad o de los derechos ciudadanos, entre otras.

La duración del cargo de Diputado varía desde los dos hasta los cinco años. El principio de reelección es admitido y prohibido, según el sistema político en que se aplica.

III. En México, la Cámara de Diputados es uno de los dos órganos en que se divide el Congreso de la Unión, en el orden federal; en tanto que, los poderes legislativos de los estados federados son unicamerales y reciben la denominación de Legislatura, Congreso o Cámara y, en el Distrito Federal, Asamblea legislativa.

Integración. La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y de 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, votados hasta en cinco circunscripciones plurinominales mediante el sistema de listas regionales.

Requisitos. Para ser diputado deben reunirse las siguientes calidades:

- a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento y en el ejercicio pleno de sus derechos;
- b) tener 21 años cumplidos el día de la elección;
- c) 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 la elección, además, si se es candidato de representación proporcional, para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda o estar vecindado legalmente en ella;
- d) no estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella;
- e) no ser alto funcionario del ejecutivo o del Poder Judicial, ni Gobernador en ejercicio;
- f) no ser ministro de algún culto religioso; y
- g) no ser Diputado Federal propietario o suplente en ejercicio.

Elección. El proceso para la elección de los diputados, se rige por las bases y procedimientos que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Prerrogativas. Son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, no pueden ser reconvenidos por ellas y corresponde al Presidente de la Cámara velar por el respeto al fuero constitucional del diputado y defender la inviolabilidad del recinto a donde se reúnen a sesionar; ninguna autoridad puede ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre las personas o bienes de los diputados en el interior de su recinto parlamentario.

Quórum. La Cámara de Diputados no puede abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, es decir, se requiere de un quórum mínimo para que

funcione válidamente, ya sea para su instalación o para la toma de decisiones durante los procesos legislativos o para cualquier otra resolución (votaciones).

Periodos de sesiones. La Cámara funciona simultáneamente con la Cámara de Senadores, durante dos periodos ordinarios de sesiones:

- a) El primero que se inicia el día 1o. de septiembre de cada año y no puede prolongarse sino hasta el día 15 de diciembre del mismo y, por excepción cada seis años, cuando el Presidente de la República inicia su encargo;
- b) el segundo periodo que se inicia a partir del 15 de marzo y no puede prolongarse más allá del 30 de abril del propio año. Las dos cámaras pueden acordar, en su caso el término de las sesiones antes de las fechas indicadas.

La Cámara de Diputados, puede ser convocada por la Comisión Permanente del Congreso a celebrar periodo extraordinario de sesiones, cuando se la convoque como parte integrante del propio Congreso; o cuando se trate de un asunto exclusivo de ella; pero en ambos casos sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia Comisión Permanente someta a su conocimiento y que deben ser expresados en la convocatoria respectiva.

Sesiones. Las sesiones que realiza la Cámara de Diputados se clasifican en:

- a) Ordinarias, que se celebran durante los días hábiles de cualquier periodo constitucional.
- b) extraordinarias, que tienen lugar:
 - i) Durante los periodos extraordinarios;
 - ii) en los días feriados, dentro del período ordinario;
 - iii) a convocatoria del Presidente de la Mesa Directiva, porque ocurriere algo grave;
 - iv) las de carácter secreto;
 - v) las que se llevan a cabo para tratar la ausencia o falta, absoluta o temporal, del Presidente de la República;
- c) públicas, cuando se permite la asistencia del público a presenciarlas;
- d) secretas, cuando sólo intervienen los miembros de la Cámara;
- e) permanentes, que se llevan a cabo por determinación de la Asamblea; y
- f) prorrogadas, que son aquéllas que una vez agotado el tiempo de la sesión ordinaria, se extienden por voluntad de la Asamblea.

El recinto de la Cámara de Diputados es inviolable. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso al mismo, salvo con permiso del Presidente de la Cámara o de la Comisión Permanente, bajo cuyo mando deberá quedar. Pero si alguien intenta introducirse por medios violentos al recinto, el Presidente de la Cámara puede solicitar el auxilio de la fuerza pública, para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Autonomía reglamentaria. El artículo 70 de la Constitución, faculta al Congreso para expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento internos; y para determinar las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre

expresión de las corrientes ideológicas representadas en su Cámara. Con esta base legal se publicó la ley orgánica del Congreso General, misma que, por autonomía del propio Poder Legislativo no fue revisada, ni vetada ni promulgada por el titular del Poder Ejecutivo.

Autonomía de gobierno. La propia Constitución, dentro de las facultades que concede a cada una de las cámaras (art. 77), faculta a la de Diputados para organizar su régimen interior de gobierno, dictando las resoluciones económicas relativas así como para nombrar a los empleados de su Secretaría y para hacer el reglamento interior de la misma.

Autonomía financiera. De acuerdo con lo previsto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución, corresponde a la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual existe un capítulo correspondiente al Poder Legislativo, ya que el Presupuesto del Congreso forma parte del Gasto Público Federal.

Corresponde al Comité de Administración de la Cámara elaborar, junto con la Tesorería, el proyecto de presupuesto anual, ponerlo a consideración del pleno para su aprobación y remitirlo por el conducto legal competente al Ejecutivo, para el efecto de que se integre al Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, tal y como lo previene la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Los fondos que suministra el ejecutivo, son administrados por la Tesorería.

Órganos internos. La Cámara para la organización de su trabajo, cuenta con diversos órganos que se pueden clasificar en:

- a) De gobierno;
- b) de proceso legislativo; y
- c) de administración.

Dentro de los primeros se encuentran la Asamblea en pleno, la Mesa Directiva, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Propia Contaduría Mayor de Hacienda en su calidad de órgano dictaminador de la Cuenta Pública y las Fracciones Parlamentarias. Son órganos del proceso legislativo, la propia Asamblea, las Comisiones de Dictamen Legislativo, la Comisión de Corrección de Estilo, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y la Oficialía Mayor. Por último, son órganos de carácter administrativo, el Comité de Administración y la estructura burocrática que apoya el trabajo de los órganos de Gobierno, las Comisiones de Dictamen Legislativo, la Oficialía Mayor y las demás dependencias al servicio de la Cámara.

Comisiones. La Cámara de Diputados tiene diversas comisiones que se clasifican como:

- a) ordinarias;
- b) permanentes;
- c) de dictamen legislativo;
- d) jurisdiccionales;
- e) de investigación; y
- f) especiales.

Las comisiones ordinarias son, en primer lugar la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 39 Comisiones de Dictamen Legislativo, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor

de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Son de carácter definitivo, funcionan para toda la Legislatura y sus integrantes duran en el cargo tres años. La competencia de las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo, es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal así como de las normas que regulan el funcionamiento y trabajo de la Cámara de Diputados.

Conforme a la Ley Orgánica del Congreso (art. 43), las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo son las siguientes: Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Consumo y Servicios; del Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación; Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y de Vivienda.

Las Comisiones Ordinarias se integran durante el mes de septiembre del año en que se inicia la Legislatura.

Por la importancia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, al iniciarse los trabajos de cada Legislatura, esta Comisión deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

Las Comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio, cuando así lo acuerda la Cámara y conocen específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

La Cámara puede crear Comisiones o Comités conjuntos con la participación de miembros de la Cámara de Senadores, para atender asuntos de interés común.

Para que el trabajo de las comisiones resulte eficaz, se establece que el número de sus integrantes no sean mayor de 30 Diputados que son elegidos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Por ser las Comisiones órganos de dirección política, su integración se rige por el principio de que en ellas se encuentran representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las Presidencias como en las Secretarías correspondientes, tomándose en cuenta para el efecto, la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

Las Comisiones reglamentarias tienen su origen y fundamento en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las Comisiones de carácter especial o transitorio, se forman por acuerdo de la Asamblea.

Debido a la dinámica de los acontecimientos de la sociedad y del trabajo político, que realizan las diferentes fracciones parlamentarias como representantes de la voluntad electoral, de las diversas corrientes de opinión acreditadas en el seno de la Cámara de Diputados en lo particular y del Congreso en lo general, hoy en día en México se han creado por ley especial un nuevo tipo de comisiones, cuyas funciones de gran trascendencia exceden el trabajo ordinario parlamentario ya que actúan, incluso, fuera de los marcos y actividades tradicionalmente reservadas como atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. Estas comisiones tienen una importancia y una jerarquía política de gran alcance. Entre los ejemplos más recientes se encuentra la constitución de las Comisiones:

a) De Concordia y Pacificación que actúa mediando entre las fuerzas involucradas en el conflicto del Estado de Chiapas;

b) la Comisión para la Reforma del Estado que actúa nacionalmente en la búsqueda de proposiciones y negociando la viabilidad de las propuestas de los diversos grupos y partidos políticos nacionales.

Esta positiva práctica, se traduce en el fortalecimiento del mandato representativo de los diputados y constituye un instrumento plural de gran eficacia para la reducción de diferencias, asimilación de criterios y opiniones comunes y la construcción de los marcos jurídicos necesarios, para que las leyes resultantes tengan la legitimidad y la legalidad indispensables para su cabal aceptación y cumplimiento.

Por último, la Cámara de Diputados cuenta para su funcionamiento administrativo con Comités; cada uno tiene atribuidas funciones específicas que corresponden a su propia denominación. Tales son: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Proceso Legislativo. Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto; las de la Cámara de Diputados de decreto general y de decreto particular.

El proceso Legislativo se puede iniciar, indistintamente, ante cualquiera de las dos cámaras del Congreso, pero en tratándose de los Presupuestos de Ingresos y Egresos, sólo pueden iniciarse ante la Cámara de Diputados.

La formación de las leyes tiene las siguientes etapas:

a) Presentación de iniciativa;

b) dictamen de comisiones;

c) discusión o debate;

d) aprobación y sanción;

e) remisión al ejecutivo, cuando se trata del ejercicio de facultad exclusiva o, en su caso, a la colegisladora para que inicie el proceso de revisión de la ley;

f) promulgación;

g) e inicio de vigencia.

Funciones. La Cámara de Diputados tiene atribuidas las siguientes funciones: la propiamente legislativa; la hacendaría, financiera y presupuestaria; la de fiscalización superior sobre el ejecutivo; la electoral; la jurisdiccional; la de investigación sobre los organismos y entidades que componen la administración pública descentralizada; las funciones de representación pública; las funciones políticas; y, las de dictar resoluciones formalmente legislativas pero materialmente administrativas (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, 3a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, España, 1970.
Enciclopedia jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1985.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo en el Poder Legislativo en la actualidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, 1a. ed.

La Política, Bajo la dirección de Juan Ontza, Mensajero, Bilbao, España, 1980. Colección Ideas/Hombres.

MARTÍNEZ SILVA, Mario, Coordinación de *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Públicas, México, 1978, 1a. ed.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, 1a. ed.

SALA, Juan, *Ilustración del Derecho Real de España*, José María Andrade, México, 1852, t. 1o.

cámara de los comunes

I. (*Vid. supra, cámara, cámara baja, bicamariismo*). La voz *comunes* es el plural del adjetivo *común*, derivado del latín *communis*, comunidad.

La traducción de *comunidad* a otras lenguas es: alemán *gemeinschaft, köperschaft*; francés *communaute*; inglés *community*; italiano *comunità*; y portugués *comunidade*.

El vocablo compuesto viene de la expresión "el común de las gentes", es decir, la mayor parte de la gente, todo el pueblo de cualquier provincia, ciudad, etc. Otras acepciones del término común son: bajo, vulgar, de inferior clase; corriente y admitido de todos. De ahí que al establecerse el sistema bicameral, *cámara baja* o *de los comunes*, se identificara como aquella compuesta por los representantes de la comunidad conforme a un criterio clasista, como los portavoces de la clase baja, no instruida, por contraposición a la cámara alta o de los nobles.

II. La Cámara de los Comunes es el órgano legislativo del sistema bicameral inglés que es electo popularmente. Los miembros de dicha Cámara son los representantes del pueblo. Se compone de 650 representantes, correspondiendo 523 curules a Inglaterra, 72 a Escocia, 38 a Gales y 17 a Irlanda del Norte. La Cámara de los Comunes tiene facultad exclusiva de imponer impuestos y asignar los recursos a los diferentes ministerios y a los servicios públicos. Sus miembros son elegidos por un periodo máximo de seis años. Por una convención establecida en el siglo XX el primer ministro inglés es siempre un miembro de la Cámara de los Comunes.

En Canadá la Cámara de los Comunes es también un organismo cuyos integrantes son electos cada cinco años por el pueblo. Se compone de 295 diputados cuyo poder tiene un gran peso en la vida política del país.

Otros países que utilizan el nombre de Cámara de los Comunes son Australia y Nueva Zelanda.

III. En México, la Cámara de los Comunes no tiene antecedente propio aunque doctrinalmente equivale o puede identificarse con la Cámara de Diputados (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

Encyclopaedia Britannica, Chicago, USA, 1989, 15a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

cámara de los lores

I. (*Vid. supra, cámara, cámara alta*). La palabra *lores* es el plural del vocablo inglés *Lord*, que se traduce al español como señor.

Lord es el título que se da en Inglaterra a los miembros de la primera nobleza.

II. La Cámara de los Lores es la cámara alta del sistema bicameral inglés. Sus integrantes se identifican como Pares del Reino o Lores. Los Pares Hereditarios, que son la mayoría, son miembros de la nobleza y los Pares Vitalicios son personajes destacados de la vida pública: el alto clero y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de Inglaterra, nombrados en agradecimiento por sus servicios públicos. Aunque el número de miembros asciende a 1,200, sólo están activos 900.

Actualmente el poder de la cámara de los Lores es muy limitado, su función más usual es revisar los proyectos de ley poco detallados en la Cámara de los Comunes y conocer en primera instancia aquellos proyectos poco controvertidos que posteriormente pasarán a la revisión de la misma. Si bien puede efectuar observaciones a los proyectos, no tiene el poder para evitar que entre en vigencia una ley votada y aprobada conforme a los procedimientos legislativos por la cámara baja.

III. En el sistema parlamentario de México, no existe un órgano similar, aunque históricamente se registran dos momentos en los que se intentó establecer un sistema legislativo con tales características. Esto ocurrió en 1836 y en 1843 con las constituciones de carácter centralista, cuya tendencia era crear un gobierno monárquico en donde tuvieran preponderancia las clases preparadas y todos aquellos grupos que deseaban salvaguardar los fueros y privilegios tradicionales (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

Enciclopedia Britannica, Chicago, USA, 1989, 15a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

cámara de origen

I. Voz compuesta de los vocablos latinos: a) *camara*, que alude a una sala o lugar cerrado a donde se reúnen a sesionar un grupo de personas para tratar los asuntos públicos, y b) *origo-ginem*, que tiene entre otros significados el de principio, manantial, causa o raíz; también, el punto de partida del cual se cuentan ciertas magnitudes o procesos.

La traducción de la palabra *origen* en otros idiomas es la siguiente: en inglés, *origin*; francés, *origine*; en portugués, *origem*; alemán, *ursprung*; e italiano, *origine*.

II. El antecedente de que ante las cámaras se puedan tramitar asuntos de la misma naturaleza, permitiendo que el titular del derecho de iniciativa determine ante cuál quiere hacerlo, proviene de la regla clásica de la monarquía que indicaba que las cámaras habrían de funcionar al mismo tiempo, pero no juntas ni en presencia del rey porque si trabajan unidas, irían en contra del principio de la dualidad de la función parlamentaria, así como que, si lo hicieran frente a la autoridad monárquica, se restaría autonomía y libertad a su deliberación. Además, porque la composición de cada Cámara, obedecía a ciertos intereses que no siempre son plenamente aceptados por la otra.

En los países con sistema bicameral, el término se adjudica al órgano del Poder Legislativo que se haya encargado de conocer y elaborar en una primera instancia cualquier proyecto o iniciativa de ley o decreto, cuya resolución no sea facultad exclusiva de dicho órgano. Indistintamente pueden fungir como cámara de origen la de diputados o representantes, o la de senadores. En algunos países la facultad de ser cámara de origen se reserva para algunos asuntos a una u otra de las cámaras.

En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela tienen establecido el régimen de dos Cámaras; en tanto que en Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, han adoptado el régimen unicameral.

Esta regla introduce aparte del concepto de unidad del congreso, el concepto de "simultaneidad", que significa que por lo general las dos cámaras deben trabajar separadas, cada una desde su recinto, pero coordinadas por las bases que fijan los ordenamientos jurídicos durante toda la legislatura, es decir, durante todo el periodo constitucional o formal dentro del cual deben desarrollar y cumplir con sus funciones.

Dentro de este esquema operativo, se acepta que la cámara que inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa, se denomina Cámara de Origen porque en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o iniciativas de ley o decreto, es decir, porque órgano colegiado resuelve en primer término; en tanto que a la segunda procedimiento llevado en la Cámara Revisora.

Con este sistema se introducen medios de control interno sobre los actos aprobatorios del Congreso, respecto de la legalidad del primer procedimiento aprobatorio seguido en la cámara de origen, como el de revisión del segundo procedimiento llevado en la Cámara Revisora. El acto formal del reconocimiento a que fueron legítimos y legales ambos procedimientos se acredita cuando los presidentes de ambas mesas directivas firman la ley que se envía al ejecutivo para su promulgación.

III. Para explicar la existencia de la llamada Cámara de Origen, es necesario referir que el sistema procesal legislativo mexicano se integra por varias etapas:

- a) Principia con la recepción de la iniciativa de ley;
- b) se informa al pleno de su recepción y se lee la iniciativa imponiéndole turno de envío a la comisión o comisiones competentes para que produzcan el dictamen legislativo;
- c) dictaminada por la comisión se asigna fecha para su discusión;
- d) se lee el dictamen y se organiza el debate sobre dos aspectos: el general y el particular;

e) cumplida la discusión y aprobado el dictamen se procede a enviar el expediente del procedimiento seguido a la Cámara que habrá de fungir como Revisora.

La Cámara de Origen vuelve a tener intervención sólo cuando la Cámara Revisora le devuelva su Proyecto desechado total o parcialmente, para el efecto de que proceda a revisar sólo lo que no fue aprobado por la segunda Cámara. En este caso, la Comisión que primero intervino debe analizar las objeciones planteadas y formular un dictamen sobre las mismas, aceptándolas o rechazándolas. Si las acepta, debe aprobar lo dictaminado y remitir la ley al Ejecutivo; si insiste en su primer punto de vista, debe aprobar el dictamen para devolverlo a la segunda Cámara, la cual volverá a discutirlo. Si la segunda insiste en sus objeciones, entonces debe enviar la ley al Ejecutivo para que éste promulgue el texto en el cual ambas cámaras estuvieron de acuerdo, reservando lo controvertido para un nuevo periodo de sesiones.

En resumen: de hecho la cámara de origen se convierte en revisora de las objeciones que le formule la (formalmente Revisora) segunda cámara pudiendo llevar a cabo estas nuevas acciones:

- a) Aprobar totalmente el texto resuelto y propuesto por la cámara revisora;
- b) no estar de acuerdo total o parcialmente con ello;
- c) insistir en el texto que originalmente aprobó; y
- d) proponer reformas o modificaciones al texto aprobado por la Cámara Revisora.

Dentro del sistema de autocontrol de los actos de aprobación de leyes o decretos entre ambas cámaras el Poder Ejecutivo interviene como instancia reguladora para el caso de conflicto de criterios y como instancia para suspender la promulgación y publicación de la ley (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. Concepto: Cámara Revisora, en *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

MADRAZO, Jorge, Cámara de Origen, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989, 1a. ed.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1978, 16a. ed.

cámara de representantes

I. (*Vid. supra, cámara, asamblea de representantes*). Representante deriva del latín *representare*, representar.

II. Se denomina de esta forma a los órganos parlamentarios que ejercen funciones típicas de representación popular. El régimen representativo de un país se adopta en contraposición al régimen hereditario o vitalicio en los cargos del gobierno.

Cámara de Representantes es la denominación que recibe uno de los órganos en que se divide el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. Dicho órgano representa la voluntad del pueblo, que elige directamente a sus miembros. La Cámara se compone de 435 miembros, quienes, entre otros requisitos, deben tener una edad mínima de 25 años, por lo menos siete años de ciudadanía norteamericana y ser residentes del estado por el que pretenden ser electos. La Cámara comparte

con el Senado las responsabilidades en la formación de la ley. La Constitución de los Estados Unidos de América le otorga facultades exclusivas entre las que destacan el derecho de iniciar juicios de acusación contra funcionarios y lo relativo a los ingresos públicos. La Cámara realiza su trabajo legislativo, a través de cinco calendarios: el Calendario de la Unión, el Calendario de la Cámara de Representantes, el Calendario de Acuerdos, el Calendario Privado, y el Calendario de Descargos.

III. En el sistema legislativo mexicano, la Cámara de Diputados es el órgano equivalente a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, aunque cabe aclarar que en la Constitución Política de México dicho término no se utiliza (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capital Hill*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1993.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Encyclopaedia Britannica, Chicago, USA, 1989, 15a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.

cámara de senadores

I. (*Vid. supra, Cámara*). La voz *senador* viene del latín *senator*, *-oris*. Es uno de los cuerpos legislativos dentro de un sistema bicameral.

Se traduce como *Senador* en portugués; *senate*, en inglés; *sénat*, en francés; *oberhaus*, *senat*, en alemán y *senato*, en italiano.

Cuerpo compuesto de personas de ciertas calidades, que en varias naciones tiene por principal cometido ejercer el Poder Legislativo juntamente con otro cuerpo nombrado por elección y con el jefe del Estado (DRAE, 19a. ed.).

II. El Senado era una asamblea de patricios que formaba el Consejo Supremo de la antigua Roma. Constituía el símbolo de la autoridad emanada de la sabiduría de los más capaces y prestigiados ciudadanos, quienes sancionaban las leyes sometidas a la aprobación del pueblo y los actos de los magistrados. Se aplicó por analogía a ciertas asambleas políticas de algunos estados.

En los países en los que el Poder Legislativo descansa en dos órganos, el Senado constituye la denominada *cámara alta* (véase), y la de Diputados la *cámara baja*. La función que cumple el Senado en los sistemas parlamentarios es de órgano consultivo y se reduce a efectuar observaciones a las propuestas emanadas de los diputados. En los sistemas federales, los senadores suelen representar a las entidades federativas.

En las repúblicas, la elección de los senadores es similar a la de los diputados, es decir, mediante sufragio directo y secreto de la población. En países con otra forma de gobierno, los senadores pueden ser nombrados por quien ejerce el Poder Ejecutivo o por otras autoridades del estado. En

general, el cargo de Senador tiene una connotación de mayor prestigio que la de representante popular y se da el caso de que en algunos países este cargo se confiere en forma honoraria a los ex presidentes en forma vitalicia o se otorga como una distinción a ciudadanos destacados. Generalmente, los senadores permanecen más tiempo en su cargo que los diputados. Al igual que en la Cámara de Diputados, los senadores crean comisiones de trabajo para cumplir con sus atribuciones y eligen una forma de organización que incluye la elección de uno de sus integrantes como presidente o líder de la Cámara.

La mayor parte de países con sistema bicameral han adoptado el nombre de Senado, tal como se le conocía en la antigua Roma. Tal es el caso de Estados Unidos, Francia, Italia, España, Canadá, Australia, Nueva Zelanda. Organismos que cumplen funciones similares con otro nombre son, en Inglaterra, la Cámara de los Lores; en Suiza el Consejo de los Estados; en Japón la Cámara Alta o Cámara de los Consejeros y en Alemania, Bundesrat o Cámara de Representantes de los Estados Federados (*vid. supra, bicamalismo*).

III. En México, la Cámara de Senadores es uno de los órganos del Congreso de la Unión y cumple la función de representar a los estados de la Federación, dando presencia al elemento federal. Está integrada por cuatro miembros representantes de cada uno de los 31 Estados y del Distrito Federal. Tres senadores son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y el cuarto es asignado a la primera minoría, en los términos dispuestos por el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como organismo colegislador, el Senado posee ciertas facultades exclusivas, por ejemplo, aprobar o rechazar los tratados o convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo, así como la política exterior que lleve a cabo durante su régimen; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de los principales miembros del Servicio Exterior Mexicano; autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país; declarar por desaparecidos los Poderes Constitucionales de un Estado y en su caso, nombrar un gobernador provisional.

Los requisitos para ser integrantes del Senado son los mismos que para ser diputado, a excepción de la edad que debe ser de 30 años cumplidos el día de las elecciones. Los senadores son electos cada seis años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato posterior. Al igual que los diputados, los senadores gozan de inmunidad constitucional (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. 1a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.
- El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.
- Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Buenos Aires, 1968.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Senado de la República, México, 1994.
- ROBB A., Louis, *Dictionary of legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.
- TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

cámara revisora

I. Voz compuesta de los vocablos latinos: *cámara*, sala o lugar cerrado adonde se reúnen a sesionar un grupo de personas para tratar los asuntos públicos; revisio, acción de revisar o rever, es decir, volver a ver.

II. Por *cámara revisora* se comprende, en el derecho parlamentario, una de las dos cámaras que compone el Congreso General y que inicia su actuación, durante el proceso de la formación de las leyes, una vez que ha recibido el documento que contiene la aprobación de la otra cámara a un proyecto de iniciativa de ley o decreto.

En algunos sistemas constitucionales (como las constituciones de Argentina, art. 68 y Venezuela, art. 167) existe la llamada *cámara revisora* porque tiene como función principal realizar un nuevo análisis del proyecto aprobado por la primera cámara, denominada para el efecto cámara de origen. Este procedimiento de análisis debe ceñirse al mismo procedimiento seguido en la primera cámara para aprobar la ley; es decir, una comisión *ad hoc* debe emitir un dictamen que la directiva somete ante la asamblea plenaria para su lectura, discusión y aprobación en su caso.

En aquellos sistemas parlamentarios en los cuales el Poder Legislativo se integra con dos asambleas o cámaras, el proceso de la formación de la ley suele iniciarlo el titular del derecho de iniciativa, en forma indistinta y ante cualquier cámara, si no se trata de un asunto de la exclusiva competencia de alguna de ellas, iniciativa que, por razones obvias, solamente podrá ser conocida, discutida y resuelta por la que tiene la exclusividad.

La exigencia de controles y equilibrio entre la actividad de las cámaras del régimen bicamarista, obliga a que las asambleas conozcan y resuelvan los asuntos en forma independiente, pero separada y sucesivamente. Este principio proviene de la regla clásica de la monarquía que indicaba que las cámaras habrían de funcionar al mismo tiempo, pero no juntas ni en presencia del rey porque si trabajan unidas irían en contra del principio de la dualidad de la función parlamentaria, así como que, si lo hicieran frente a la autoridad monárquica, se restaría autonomía y libertad a su deliberación.

La división del trabajo legislativo establece que ambas cámaras deben funcionar en un tiempo determinado y que una no puede funcionar sin que la otra funcione. De allí que al hablar de simultaneidad no se refiere precisamente a que las sesiones de una y otra tengan lugar en el mismo sincronismo de ahora. La simultaneidad se refiere a la actuación de ambas cámaras durante la propia legislatura, es decir, dentro del periodo constitucional o formal durante el cual deben desarrollar y cumplir exclusivamente con sus funciones.

La regla de la independencia del funcionamiento de las cámaras admite todas las excepciones que la legislación nacional establezca, tales como la de actuar como asamblea unida para iniciar o clausurar el periodo de sesiones, nombrar o designar al titular del Poder Ejecutivo, en los supuestos de ausencia, total o parcial, durante el ejercicio del mandato, entre otros muchos casos específicos.

III. En el derecho constitucional mexicano, se observa que el artículo 72 de la Carta Magna, establece que la cámara que inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa, se denomina Cámara de Origen porque en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o iniciativas de ley o decreto, es decir, porque este órgano colegiado resuelve en primer término; en tanto que a la segunda cámara se le denomina Cámara Revisora, porque al resolver en segundo término su función tiene por objeto volver a analizar la iniciativa de ley o propuesta legislativa de ley o decreto que ya han sido aprobados por la cámara de origen.

Este tipo de procedimiento cumple, en cierta medida, una doble función:

a) La del control de la legalidad del procedimiento aprobatorio adquirido en la primera cámara; y

b) la de revisión del objeto y fin del proyecto de ley o decreto aprobado.

De este modo la segunda aprobación que hace la cámara revisora debe comprenderse como la aprobación final, necesaria para que el proyecto aprobado por la cámara de origen se perfeccione y convierta en ley.

La cámara revisora puede llevar a cabo las siguientes acciones:

a) Aprobar totalmente el procedimiento seguido y el texto resuelto por la cámara de origen;

b) no estar de acuerdo total o parcialmente con ello;

c) proponer reformas o modificaciones al texto aprobado;

d) rechazar y objetar el proyecto aprobado;

e) recibir las observaciones que el Ejecutivo haga al proyecto aprobado por las cámaras.

La excepción a la regla de que indistintamente cualquier cámara puede ser la de origen y, consecuentemente, la segunda cámara que actúa como revisora, se encuentra en los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, en cuyos casos corresponde exclusivamente a la cámara de senadores ser por disposición constitucional, la que actúe como cámara revisora.

Para cada caso, los procedimientos constitucionales establecen las posibilidades de resolución a tales hipótesis.

En este sistema de autocontrol de los actos de aprobación de leyes o decretos de una cámara por la otra, también interviene el Poder Ejecutivo ya como instancia reguladora para el caso de conflicto de criterios, en cuya circunstancia, el Ejecutivo solamente publica la parte del texto que haya sido aprobada por ambas cámaras y deja pendiente hasta un nuevo periodo aquello que haya provocado las discrepancias; igualmente, el Ejecutivo actúa como instancia política para suspender la promulgación y publicación de la ley, al oponer y ejercer el derecho de veto, en el supuesto de que ambas cámaras coinciden plenamente en la aprobación de un texto legal, pero cuya aplicación el Ejecutivo la considera inconveniente, por diversas razones que no expresa (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Concepto: Cámara Revisora, en *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ABZ Editores, México, 1995, 1a. ed., vol. x Cuadernos de Derecho.

HUMBERTO PICONE, Francisco, *Voz Congreso en Enciclopedia Omeba*, Driskill, Buenos Aires, 1985 t. III.

MADRAZO, Jorge, *Voz Cámara Revisora*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 1989, 3a. ed., t. I.

capítulo

I. Vocablo que proviene del latín *capitulum*. División que se hace en los libros y escritos a fin de organizar la consulta de su texto para mayor claridad y comprensión. Esta forma proviene de las primeras compilaciones de usos y costumbres, así como de las recopilaciones de las resoluciones interpretativas y de sentencias dictadas en ciertos casos por las autoridades romanas.

Su traducción a otros idiomas es la siguiente: en inglés, *chapter*; en francés, *chapitre*; en alemán, *domkapitel*, *kapitel*; en portugués, *capítulo*, e italiano, *capitolo*.

II. En el campo de la legislación de tradición romana, por capítulo se comprende una forma convencional menor de subdivisión de otras más generales y, de estas últimas, directamente de la llamada título. También se utiliza el capítulo para componer y referir toda unidad de división independiente en aquellas leyes que no están formadas ni divididas en títulos.

La organización lógica y funcional de los textos de la ley obedece pues, por necesidad metodológica del legislador, el intérprete y el juez, a ciertas reglas de orden para la correcta integración de sus contenidos, clasificación de las materias que regula y de una estructura coherente de los artículos que las componen, ya sea de manera general o particular, con el propósito de dotarla de unidad normativa y de un sistema apropiado que requieren la consulta y aplicación de los temas que regula.

Así, las divisiones convencionales resultan muy útiles y se utilizan de común para sistematizar en forma apropiada toda ley atendiendo a su naturaleza, tipo, extensión, objeto, sujetos, conductas y fines. La jerarquía y orden se establece entre los siguientes grados de división que se denominan: libro, título, capítulo, sección, artículo, apartado, base, fracción, inciso subinciso y párrafo.

Con el empleo de estas formas de organización estructural, las normas se presentan como un cuerpo coherente, claro y preciso, con divisiones pertinentes que clasifican, disponen, correlacionan y ajustan los supuestos de los varios contenidos de la regulación normativa.

El capítulo debe tener un contenido unitario y su extensión debe fijarse de acuerdo con la materia y objeto que arregle, con independencia del número de artículo o párrafos que lo compongan. La correcta división del texto legal a base de capítulos, que en la jerarquía de la estructura de la ley vienen a ocupar el tercer grado, aparte de los beneficios prácticos de su localización y agrupamiento de temas y materias, facilita su visualización y comprensibilidad, así como la facilidad didáctica para su referencia, aplicación e interpretación.

Por último, conviene referir que la ciencia de la legislación está recibiendo ricos y constantes aportes de la avanzada tecnología utilizada por la informática, los medios de comunicación y por otras disciplinas del conocimiento, que ha provocado la reciente aparición en alemania de los términos *Legislatorik* y *Legistik*, que aunque utilizados en forma indistinta, hoy en día tienen objetos diferentes: pues por el primero, se comprende la disciplina técnica que tiene por objeto el estudio de los problemas de la legislación en sus aspectos generales, institucionales y procesales; en tanto que, la segunda, tiene por objeto el estudio de las reglas de los textos legislativos, así como las de su organización estructural.

La Legística explica, por tanto, que la división y el agrupamiento son dos procedimientos lógicos y de técnica jurídica que facilitan la integración, organización y composición de los textos de la ley en forma coherente y eficaz a partir de la unidad principal y básica denominada, según los sistemas legales de cada país, artículo, párrafo o parágrafo.

III. En el sistema de derecho positivo mexicano que acepta la influencia española y, por consecuencia, la tradición latina, las leyes actuales se forman e integran en libros cuando su objeto son diferentes aspectos generales de una misma materia o institución de una sola rama del

derecho, como sucede con los códigos que refieren materias civiles, penales, mercantiles, etc. Los libros, a su vez suelen dividirse en títulos, en los que se establece la prelación de los asuntos o instituciones que cada título engloba, es decir, se clasifica y discrimina lo más valioso o general, de lo concreto o particular.

La secuencia del desarrollo de la materia puede sugerir o exigir las siguientes subdivisiones para separar conceptual o jurídicamente los objetos jurídicos de cada nuevo concepto jurídico de normas, esta operación permite el agrupamiento ordenado preciso y funcional de las cuestiones que norma el articulado de la ley. Las divisiones subsecuentes serán, como ya se anticipó, los capítulos, secciones, artículos, apartados, párrafos, incisos y subincisos.

Como ejemplos del empleo de estas divisiones convencionales se pueden citar:

I. Los códigos civiles, que por lo común contienen:

- a) Cuatro libros, referido cada uno a las personas, los bienes, las sucesiones y las obligaciones;
- b) los títulos en número indeterminado, que regulan las calidades o características de las personas, bienes, sucesiones y obligaciones; y
- c) los correspondientes capítulos en los que se norman todos los supuestos legales de los anteriores.

2. Las constituciones generales de cada país, cuya construcción jurídica abarca todas las divisiones referidas (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, De las iniciativas. Serie *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativo*, Cámara de Diputados. LIV Legislatura. Congreso General, México, 1992, 3a. ed.

CASTIÑEIRA PALOU, María Teresa, *División de las leyes en la forma de las leyes*, Diez Estudios de Técnica Legislativa Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, Bosch, Barcelona, España, 1986, 1a. ed.

Nueva Enciclopedia Sopena. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Ramón Sopena. Barcelona, España, 1957, 1a. ed., t. I.

PAGANO, Rodolfo, "Técnica legislativa y sistemas de informática", en *Revista de Informática y Derecho*, vol. 2, De Palma, Buenos Aires, 1988.

cargo de representación popular

I. *Cargo* es un concepto jurídico político actual que tiene como antecedentes lo descrito por las voces latinas: a) *carricare*, cargar, que significa tener sobre sí una obligación (*vid. infra, cargo público*); b) *representación*, del latín *representare*, se traduce como la posibilidad de substituir a uno u otros o hacer sus veces, y c) *popular*, que proviene de la voz latina *popularis*, que se entiende como aquello perteneciente al pueblo, o concerniente a él.

Por lo que se refiere a la palabra *representación* (*vid. supra, representación*).

La traducción de la palabra popular en otros idiomas es la siguiente: portugués e inglés, *popular*; francés, *populaire*; alemán, *populär*; e italiano, *popolare*.

En este sentido, el cargo público se asocia directamente con la función pública constitucional, típica y temporal que en casi todos los sistemas democráticos actuales, puede y debe desempeñar aquella persona habiendo satisfecho los requisitos legales al participar en elecciones generales ganó la mayoría de los sufragios emitidos, calificados y declarados válidos. Persona que por este hecho debe y asume legalmente el ejercicio de la representación popular que la faculta para actuar, obligar y decidir como mandatario conforme a la ley, por y en nombre del pueblo. Existe una gran variedad de cargos de representación popular, cuyas denominaciones son, entre otras: Presidente, Gobernador, Alcalde, Prefecto, Mayor, Alguacil, Intendente, Comisario, Representante, Diputado, Senador y Presidente Municipal.

II. En los diferentes sistemas de gobierno, la representación popular descansa en la idea política nacida en la doctrina revolucionaria francesa de que es la soberanía nacional la que da origen a la representación, cuyo titular es el propio pueblo en su totalidad, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio. Queda entendido así que el poder pertenece al pueblo, por oposición a tiranos, reyes o monarcas, quien es el único que puede delegarlo para que en su nombre sea ejercido.

Originalmente, por el fenómeno de la delegación del poder, los representantes del pueblo expresan la voluntad de la nación. Ello significa que es el propio pueblo, a través de quienes elige por tiempo determinado, el que se gobierna a sí mismo. Las notas de periodicidad, renovabilidad, publicidad y responsabilidad política en el ejercicio de la gestión del representante, son condiciones del régimen que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección y colaboración de los asuntos públicos.

El concepto de representación popular se asocia y vincula al de representación política. Su fundamento y variaciones conceptuales se encuentran implícitas en el régimen de democracia (directa, semidirecta, indirecta, etc.) aceptado por cada Estado en lo particular.

Entre las teorías formuladas para explicar la esencia del cargo público de representación política y popular, se encuentran entre otras: las llamadas del mandato imperativo y del mandato representativo; las de la representación libre y las de la representación virtual; la de los órganos de representación; la teoría de los representantes como órgano de la nación y la teoría de la investidura.

III. En México, se consideran cargos de representación popular los conferidos durante las elecciones a quienes deben integrar las cámaras legislativas o asumir el Poder Ejecutivo.

Son representantes populares ante el Poder Legislativo, en orden federal: los diputados y senadores al Congreso de la Unión; ante los poderes legislativos estatales, los diputados locales al Congreso, Legislatura o Asamblea del Estado correspondiente; y, ante el del Distrito Federal, los diputados a la Asamblea Legislativa.

Son representantes populares al Poder Ejecutivo federal: el Presidente de la República; en los Estados y el Distrito Federal, el Gobernador; en los Municipios, el Presidente Municipal y su Ayuntamiento (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral*, Porrúa, México, 1980.

FAYT S., Carlos, *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.

Nueva Enciclopedia Sopena. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Ramón Sopena, Barcelona, España, 1957.

cargo público

I. Del latín *carricare*, cargar, y *publicus*, lo que se dice de la potestad o autoridad inherente para hacer una cosa, como capacidad contrapuesta a lo privado. En este sentido, es la facultad de hacer, representar y obrar concedida a una persona, mediante el otorgamiento de un cargo de carácter público, por otra legalmente facultada para hacerlo o por un cuerpo electoral u órgano estatal competente.

La traducción de la palabra *cargo*, en otros idiomas, es la siguiente: inglés, *office*; francés, *charge*; alemán, *amt*, *dienst*; portugués; *cargo*; e italiano, *càrica* y *càrico*.

II. En términos generales y dentro de los diversos sistemas políticos y gubernamentales, el cargo público se comprende asociado a la existencia de un puesto o ámbito, actividad que conlleva el ejercicio de una función típica, especializada y profesional instituida por ley, necesaria para integrar la organización y funcionamiento de las áreas de representación política o de la burocracia administrativa del gobierno del Estado.

El cargo público se constituye por un conjunto preciso de derechos y obligaciones que, para su vida y ejercicio institucional, se atribuyen a su titular, con independencia de la persona que lo encarne y detente.

Por tratarse del ejercicio de una función pública específica, los cargos son impersonales y, por tanto, susceptibles de ser transferidos a otra persona por la vía administrativa o legal previamente establecida. En este sentido conviene aclarar que los representantes populares no ejercen estrictamente un cargo público, sino una función pública establecida en la ley y que tiene origen en el mandato electoral.

Todo cargo siempre está regulado por un Estatuto de pertenencia que lo caracteriza como general, lo cual le permite ser anterior y sobrevivir a las personas que se nombran para ocuparlo; le precisa su término de vigencia; y establece la responsabilidad para sus titulares para desempeñarlo dentro de límites justos de espacio, tiempo, competencia legal y orden jerárquico.

III. En el sistema constitucional mexicano es prerrogativa de todo ciudadano, que no tenga restringido o suspendido el cabal ejercicio de sus derechos, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, siempre y cuando tenga las calidades que establezca la ley (art. 35, II, Constitucional). En consecuencia, cualquier ciudadano que reúna los requisitos fijados por la norma política o la administrativa puede acceder su desempeño por dos vías:

a) La electoral; y

b) por designación o nombramiento distado por autoridad con facultad suficiente para conferirlo.

Ciertos nombramientos de cargos públicos se pueden otorgar directamente por facultad expresa; pero, otros, de orden político administrativo hechos o que pretenda hacer el Poder Ejecutivo, atendiendo a la naturaleza del mismo o por la importancia de las funciones que debe desempeñar dentro de la organización del Estado, según el régimen constitucional aplicable, requieren que otro Poder (generalmente el Legislativo) otorgue la previa autorización para conferirlo; lo designe por selección de terna propuesta; o que lo refrende o apruebe por mayoría de votos de sus miembros.

En cambio, los cargos públicos de representación política o ciudadana exigen de la celebración de procesos democráticos eleccionarios en los cuales los electores, por voto directo o indirecto, determinen con su voto conferir a un candidato la responsabilidad constitucional o legal del ejercicio del cargo. Una vez concluida la elección y para perfeccionar el otorgamiento del mandato

que tal cargo supone, se requiere la calificación y declaración de validez de legalidad del triunfo, por parte del órgano Electoral competente.

Cabe mencionar, que los cargos públicos relacionados con los representantes populares, tienen además atribuida por mandato expreso de la ley constitucional, la característica de la inmunidad.

Por último, en relación y para los fines y efectos de exigir las responsabilidades provenientes del ejercicio de los cargos de orden federal, la constitución clasifica a quienes los detentan o desempeñan como servidores públicos. En tal género quedan comprendidos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal (art. 108 constitucional).

En los Estados, las leyes locales que regulan las responsabilidades de los servidores públicos, de igual manera establecen el catálogo descriptivo de quienes son considerados servidores de la Entidad quienes, por extensión lógica, son aquellas personas que desempeñan los cargos públicos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Diccionario de Ciencias Sociales, UNESCO, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975.

Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1978.

ceremonial

I. Deriva la palabra del latín *ceremonialis*. Entre sus diversas acepciones interesa destacar por su relación con el derecho parlamentario las siguientes: *a)* Es un conjunto de formalidades que han de cumplirse para llevar a cabo cualquier acto público o solemne; *b)* se refiere al libro en que están escritas las ceremonias y descritos los procedimientos correspondientes a ciertos actos.

La traducción de la palabra *ceremonia* en otros idiomas es: en inglés, *ceremony*, en francés, *cérémonie*; en portugués, *cerémonia*; en alemán, *feierlichkeit*, *Zeremonie*, e italiano, *cerimonia*.

Dentro del campo del Derecho Parlamentario existe una rama denominada *del ceremonial*, que se integra por un conjunto de disposiciones relativas a la observancia y ejecución de ciertos actos, formales y/o solemnes, necesarios para legitimar su propia función; o, indispensables, por ser de aplicación requerida en los procesos internos o externos que compete cumplir al órgano o conjunto de órganos encargados de realizar y articular los procedimientos inherentes a la forma, creación, expedición, sanción, promulgación y publicación de las normas.

II. La evolución de las relaciones parlamentarias al interior de cada país y entre los estados modernos, tal como sucede en Europa Occidental, sugiere y exige la necesidad de una caracterización de las normas que constituyen el ceremonial. En razón de lo mismo, se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) Respecto al sistema de pertenencia, las normas del ceremonial parlamentario pueden ser nacionales o supranacionales;

b) en cuanto a su ámbito espacial y temporal de validez son prescripciones, transitorias o permanentes, de derecho parlamentario internacional por oposición a estatal, local o municipal;

c) por su ámbito personal de validez, obliga a los parlamentarios que se rijan por el estatuto que las contenga;

d) en cuanto a su jerarquía, son normas revestidas de carácter autónomo nacional y subordinadas a la constitución que rija, según el caso, los estados asociados en una comunidad internacional o a los estados que conforman una federación, en el ámbito local.

En sentido general, el ceremonial parlamentario o legislativo, establece la forma de cómo realizarse todos los actos jurídicos, políticos o protocolarios propios de la actividad que desempeñan las asambleas, así como también determina las solemnidades que deben observarse durante la ejecución de los mismos. El contenido particular que subyace en cada acto legislativo exige una forma singular y propia.

Dependiendo del tipo de acto que se realice -sean de orden interno o de relación externa- existe una correspondencia de observancia entre la forma cómo deben ejecutarse diversos actos y actuaciones, la norma reguladora contenida en los ordenamientos legales y las consecuencias que produce su inobservancia.

Por la variedad de los actos que realizan los cuerpos parlamentarios, el *ceremonial* se convierte en el ordenamiento casuístico de hipótesis formales, definidas y obligatorias que se particularizan en casos y situaciones concretas.

Por la fuerza legal que revisten los actos de una asamblea o congreso, las reglas del ceremonial están informadas de un carácter público por estar destinadas a regular la actividad de un órgano del poder público y, por tal razón, devienen de orden público, por su observancia obligatoria; al caso se citan dos ejemplos: el juramento constitucional que debe prestar el titular del Poder Ejecutivo al ocupar el cargo o, la manera en que debe redactarse el documento que contiene la promulgación de leyes y las firmas que deben autenticarlo.

Por ello, el ceremonial se entiende referido a la realización de actos, eventos especiales o celebración de ceremonias; el protocolo, al orden de su secuencia y al trato, rango y dignidad que debe otorgarse a quienes en ellas participan: la solemnidad son las fórmulas sacramentales que deben revestir las declaraciones o resoluciones de la asamblea durante los actos ceremoniales. Todo ello se rige por un conjunto de normas o fórmulas preceptuadas en los ordenamientos originariamente emitidos por la asamblea constituyente (el caso de la constitución) o por las asambleas ordinarias (el caso de las leyes orgánicas, reglamentarias, constitucionales o de cualquier otro tipo y rango).

Hay que advertir como la forma -que comprende los elementos de carácter exterior, sensibles, que rodean o cubren a los actos de voluntad, o a los hechos de la vida social- aparece consustancial a todos los ámbitos culturales en que se plasma la voluntad humana. Así como en la perspectiva del derecho y de las ramas que se corresponden, el continente formal viene explicado por el conjunto de los elementos sensibles que revisten exteriormente los fenómenos, cuando tienden a la creación, modificación, transmisión o extinción de los derechos subjetivos y cuyos efectos dependen de cierta medida de la observancia de esos elementos sensibles según exigencias de la organización jurídica del momento.

En suma, el ceremonial protege la expresión de la voluntad legislativa y previene el comportamiento de los miembros de una Asamblea para observar ciertas normas de orden y prelación a fin de asegurar el desarrollo regular de las actividades: para facilitar la mecánica interna que debe cumplir la conducción de cualquier evento; para seguir la secuela procedimental o de

trámite de un asunto o negocio público: o, incluso, para revestir de la solemnidad apropiada a los actos jurídicos, necesarios para la creación, expedición, promulgación y publicación de las leyes, acuerdos y decretos provenientes de los órganos del Poder Legislativo.

III. En el derecho parlamentario mexicano, las normas que ordenan las formas, solemnidades y comportamiento de las asambleas, se encuentran contenidas y referidas, indistintamente, ya en preceptos de la constitución, la ley orgánica del Poder Legislativo, o ya en los reglamentos y los manuales procedimentales que regulan la actividad interior de cada Cámara o Asamblea. La variedad de los preceptos y el origen y jerarquía de cada uno de ellos conforma, no obstante, todo el conjunto regulador del ceremonial.

Como fuentes formales del derecho que rigen el ceremonial, se encuentran los principios establecidos en la legislación, a la que se suman las reglas aceptadas y los acuerdos celebrados durante la actividad legislativa, así como la observancia de la tradición, los usos convenidos y la costumbre. La primera comprende la normativa constitucional en sus partes conducentes; la orgánica y reglamentaria de la asamblea; la electoral en lo pertinente; los estatutos administrativos, para el caso de las responsabilidades parlamentarias o el desafuero por causa penal imputable. Corresponde a las reglas aceptadas y los acuerdos celebrados, una parte importante del ceremonial que de esta forma responde a los requerimientos y evolución constante de las formas democráticas y modernas del protocolo legislativo; por último, la tradición, los usos convenidos y la costumbre, comprenden lo que se puede calificar como el derecho consuetudinario, los precedentes históricos y los acuerdos parlamentarios nacionales e internacionales (derecho administrativo congresional) que establecen las diversas legislaturas en relación con los diferentes actos protocolarios, ceremonias formales, actividades reglamentarias, procedimientos formales para atender los asuntos de su competencia.

Muchas de las cuestiones del ceremonial se localizan en el *Diario de Debates de las Cámaras*, que por ser los órganos de información y relación de los actos y hechos sucedidos, conservan la experiencia histórica en materia de sesiones, de reseña de eventos que revistieron el carácter de ceremonia y que por su originalidad e irrepetibilidad, no están contempladas en ningún reglamento; incluyendo los casos en que por circunstancias extraordinarias se reciben visitas de personalidades, grupos o comisiones parlamentarias, o de mandatarios o dignatarios de otros países, tanto en los recintos propios como en recintos declarados convencionalmente para el efecto.

Regulación del ceremonial para la formación de leyes. En el procedimiento parlamentario nacional, los actos jurídicos formales son aquellos que, necesariamente y en materia de creación de leyes, requieren para su validez que el consentimiento de la asamblea o de los órganos directivos que la gobiernan, se exprese en forma indubitable durante ciertas etapas del proceso, tales como la elaboración y firma del dictamen y de los votos particulares, el orden en la discusión o debate y, particularmente, al momento de la votación individual de la ley tanto en lo general como en los aspectos particulares de la misma. Este consentimiento colectivo se acredita con todos los votos individuales, positivos o negativos, de los miembros presentes e integrantes en la asamblea.

Para el caso, existen tres sistemas de votaciones mediante los cuales los representantes populares expresan su voluntad afirmativa o negativa:

- a) La votación económica, mediante la cual los que afirman o reprueban se ponen de pie o levantan la mano, según el caso;
- b) la votación nominal, consistente en que cada miembro de la asamblea antes de votar exprese nombre y luego el sentido de su voto;
- c) la votación mediante papeleta depositada en urna, que usualmente se emplea para elegir personas o resolver asuntos de grave dificultad política.

Mediante cualquiera de estos tres procedimientos de emisión del voto, se forma y recoge el consentimiento de la asamblea para que cobre validez, legitimidad y legalidad jurídica la decisión del cuerpo colegiado de emitir una resolución, adoptar un acuerdo parlamentario o expedir una ley.

En este sentido, la formalidad de la expresión pública de la voluntad, está plenamente identificada con la forma que se debe observar en los procedimientos legislativos. Una vez que se ha cumplido con la manifestación de la voluntad (forma) se procede a la declaración de tal evento, lo cual constituye la solemnidad con la que se reviste el hecho generador de la voluntad colectiva. Así se concatenan la emisión del voto (forma) con la declaración (solemnidad) del sentido con el cual se ha pronunciado la voluntad de la mayoría de la asamblea.

Diferentes formas de observancia del ceremonial:

A) De compostura, que determina:

- i) La presentación formal de los miembros a sus cámaras, con la decencia que exigen las altas funciones que tienen encargadas;
- ii) la presentación de sus miembros de las cámaras en traje de calle, de preferencia de color negro, a las sesiones solemnes de apertura y clausura de los períodos constitucionales y de protesta del Presidente de la República;
- iii) que los legisladores y el público que asista a las galerías de la cámara, no porte armas;
- iv) que el público que concurra a las sesiones abiertas, debe asistir guardando respeto y silencio y no interferir en modo alguno en los debates;
- v) también se incluye la prohibición de fumar en las galerías (arts.45, 46, 214, 207 y 208, respectivamente, del Reglamento).

B) De comunicación que establece: que debe hacerse por escrito entre las cámaras y de éstas al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia, para informar:

- i) los actos de nombramiento de las mesas directivas;
- ii) de la instalación formal de la cámara;
- iii) de la clausura de sus trabajos;
- iv) de la instalación de la Comisión Permanente;
- v) así como de la apertura y clausura de períodos extraordinarios (arts. 25, 28 y 111 de la Ley Orgánica y 24 del Reglamento, respectivamente).

C) Ceremonial de Protocolo: que deben realizar físicamente los legisladores integrados en comisiones de cortesía para:

- i) Comunicarse las cámaras recíprocamente su constitución e instalación así como la clausura de sus actividades;
- ii) para comunicar a los otros poderes la instalación de las cámaras y del congreso;

iii) para acompañar al Presidente de la República de su residencia oficial al recinto de la asamblea y de éste a su residencia, durante el acto de apertura de sesiones;

iv) para recibir al Presidente de la República a su llegada al recinto oficial, con motivo de la rendición y protesta constitucional del cargo, así como para conducirlo desde su residencia al congreso y de regreso. También se incluyen:

v) para acompañar la entrada y salida al recinto de las comisiones enviadas por la otra;

vi) para recibir y acompañar a diputados y senadores, después de iniciado el período ordinario, que deban protestar su cargo;

vii) para recibir y acompañar a funcionarios, representantes diplomáticos, dignatarios y otras personas de relieve que asistan a la sesión de la cámara;

viii) para visitar algún miembro de la cámara que enferme de gravedad o para asistir a sus funerales;

ix) para llevar y presentar ante la Cámara Revisora el expediente original de la ley o decreto votado, que haya sido calificado de caso grave o de urgente resolución;

x) cuando la cámara envíe a la otra para su revisión una ley aprobada con dispensa de trámites, en cuyo caso la comisión será presidida por el autor del proyecto, si fuere miembro de la cámara;

xi) por último, para desempeñar toda comisión que le confiera la asamblea o la mesa directiva (arts. 8o., 23, 76, Ley Orgánica y 11, 52, 143, 185, 191, 193, 196 del Reglamento, respectivamente).

D) Ceremonial de firma y fórmula escrita, que incluye:

i) Firmas y orden de su inscripción que deben contenerse en las leyes o decretos que expida el congreso o una sola de sus cámaras;

ii) fórmula gramatical para la expedición de leyes votadas por el Congreso General o por una de las cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas;

iii) fórmula gramatical para la expedición del decreto referido a la elección de Presidente de la República, cuando la Cámara de Diputados actúa erigida en Colegio Electoral o, para el caso, del nombramiento del Presidente interino, provisional o sustituto;

iv) relación de firmas y fórmula escrita que debe contener la convocatoria expedida por el congreso para la elección presidencial por falta absoluta del Presidente; y

v) fórmula escrita y firmas de autorización de los acuerdos económicos tomados en cada cámara (arts. 70 const.; 9, 10, 34, 36, 83, 84 Ley Orgánica; y, 21, 25, 155, 165, 166, 167, 168, 169, 170 del Reglamento, respectivamente).

E) Ceremonial de fórmula verbal, que debe observarse durante las protestas de ley que deben rendir:

i) El presidente y miembros de las mesas directivas del Colegio Electoral, de cada cámara y del congreso al instalarse, de la Comisión Permanente del Congreso;

ii) la del Presidente Constitucional de la República, el interino provisional y sustituto, los diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos, cónsules generales y embajadores;

iii) la de los gobernadores interinos (arts. 76, 84, 85, 87, 128 constitucional; 7o., 17, 69, 74, 75 y 111 Ley Orgánica; y, 10 y 12 del Reglamento, respectivamente).

F) Ceremonial de modo, que es aquel que norma el uso de la palabra, en los siguientes casos:

i) Cuando algún miembro de la asamblea quiere tomar parte en la discusión de un negocio o el Presidente de la Mesa Directiva;

ii) para contestar el informe que rinde el Presidente de la República durante el periodo de apertura de sesiones;

iii) intervención del Presidente de la Cámara con motivo de la visita de una comisión de la otra, del Ejecutivo, del Judicial o para agradecer la presencia de comisiones internacionales, altas personalidades, funcionarios o dignatarios extranjeros;

iv) para expresar en voz alta el sentido y contenido del voto;

v) para conceder el uso de la palabra al miembro del Poder Ejecutivo o Judicial que comparezca ante la cámara a fin de contestar preguntas o informar sobre el asunto de que se trate (arts. 8o. Ley Orgánica; 20, 21, 66, 95, 98, 114, 129, 130, 134, 147, 189, 192 del Reglamento, respectivamente).

G) Ceremonial de orden, que se refiere a los procedimientos necesarios para que una sesión pueda conducirse adecuadamente; para ello:

i) Conceder al Presidente de la Mesa Directiva el uso alternativo de la palabra a los miembros de la cámara, para desahogar el debate, en el turno que la pidieren;

ii) antes de cerrarse en lo general la discusión de proyectos de ley y en lo particular cada uno de sus artículos podrán hablar seis individuos (pro y contra), además de los miembros de la Comisión Dictaminadora y funcionarios del Ejecutivo que intervengan;

iii) cuando hablen todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, durante un debate, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido, leyendo en voz alta, la lista de las personas que hayan hablado y quienes la tengan pedida, para los efectos de cerrar o continuar el debate;

iv) cuando nadie pida la palabra contra el dictamen, un individuo de la Comisión podrá informar sobre los motivos que lo fundan y luego se procederá a la votación;

v) cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán tres personas y se procederá a votar si el punto está suficientemente discutido;

vi) cuando un secretario de Estado o funcionario del Ejecutivo se presente en la cámara, por acuerdo de la misma, hablará primero quien presentó la moción de comparecencia y luego el Secretario o funcionario; después, todos aquellos que soliciten participar en el debate;

vii) obligación de los secretarios de Estado de retirarse durante la votación del asunto que les concierna;

viii) modo de preservar el orden en las galerías;

ix) disposición de los presidentes de las cámaras, para que cuando lo consideren conveniente, puedan requerir y situar guardia militar en los edificios de las mismas, la cual deberá quedar bajo sus órdenes;

x) permitir el Presidente de la Mesa Directiva, por acuerdo de la cámara, que penetren al salón personas extrañas;

xi) cuando alguna guardia militar o policía concurriera al recinto de las cámaras, quedará bajo las órdenes del Presidente de la misma (arts. 21, fracción V, 96, 98, 114, 115, 116, 122, 123, 129, 164, 209, 211 y 213 del Reglamento y 12 34 inciso c), 83 inciso c) de la Ley Orgánica, respectivamente).

H) Ceremonial de posición, que debe observarse al realizar cierto tipo de ceremonias. Es de pie, cuando:

i) El Presidente de la Mesa del Colegio Electoral, rinde protesta de dicho cargo o cuando rinde protesta como diputado o senador elector ante asamblea puesta de pie;

ii) cuando los diputados y senadores electos rinden protesta aceptando desempeñar su cargo;

iii) igualmente cuando el Presidente de la República rinde protesta constitucional, ante el Congreso puesto en pie;

iv) también durante la sesión de apertura de sesiones del periodo del Congreso, al entrar y salir el Presidente de la República del salón;

v) al practicar la votación económica, cuando se apruebe o al votar nominalmente cada diputado o senador;

vi) cuando entra el Presidente de la República al salón de sesiones, el Presidente de la Cámara se pondrá de pie sólo al momento de que aquél llegue a mitad del pasillo del recinto.

Es sentado, cuando:

i) El Presidente Mesa Directiva toma la palabra en ejercicio sus funciones;

ii) cuando entra al salón el Presidente de la República, deberá permanecer sentado el Presidente de la Mesa, hasta que aquél llegue a la mitad del recinto;

iii) cuando los diputados o senadores, en votación económica, reprobren (arts. 17, inciso d); 25, inciso b) y c), 74, párrafo 1o. Ley Orgánica y 8o., 20, 47, fracción I, 150, 151, 186, 187).

I) Ceremonial de ubicación de lugar determinado, que se fija para:

i) Tomar asiento los individuos de una cámara sin preferencia de lugar cuando asistan a sesiones;

ii) lugar diferenciado para diputados y senadores en la apertura de sesiones del Congreso;

- iii) el lugar del Presidente de la República será a la izquierda del Presidente del Congreso, durante la ceremonia de apertura de sesiones;
- iv) lugar indiferenciado para ubicar a los integrantes de una comisión de cámara cuando visiten la otra;
- v) para la comisión que asista a los funerales de algún diputado o senador;
- vi) para funcionarios representantes diplomáticos o personas de relieve que se presenten en la Cámara a invitación de ésta o por sí, y cuyo sitio pueden ser los palcos bajos, curules de los diputados o escaños de los senadores o en el estrado que ocupa la Presidencia;
- vii) para los Secretarios de Estado que concurren a una sesión solemne, su lugar se asignará en las primeras curules alrededor de la tribuna;
- viii) en las galerías habrá un lugar especial destinado al Cuerpo Diplomático y otro para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores de los Estados y demás funcionarios públicos que asistan;
- ix) destinado al público que concorra a sesiones en galerías (arts. 45, 188, 190, 192, 195, 196, 197, 205 y 206 del Reglamento) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1983.

HERNÁNDEZ VALLES, Rubén, *Derecho Parlamentario Costarricense*, Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 1991.

ROBERT, Henry M., *Reglas de orden* revisión de Robert, Carlos Palomar (trad.), Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, México, 1964.

TEUTLI OTERO, Jesús, *El ceremonial en derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

ciudadanía como requisito

I. Referencia integrada por el concepto latino *jus civitatis*, que constituye el conjunto de prerrogativas del ciudadano romano para participar en todas las instituciones del derecho civil romano, público y privado. La voz requisito, proveniente del latín *requisitus*, condición necesaria para hacer o realizar una cosa.

En el caso, se trata del hecho y circunstancia de que el ciudadano se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos y prerrogativas derivados de la ciudadanía, como supuesto indispensable para ejercer todos aquellos derechos políticos que le otorgan las normas constitucionales y los estatutos jurídico-políticos del Estado. De esta manera participa en el proceso de integración democrática de los elementos del poder del Estado y en todos los asuntos relacionados con el gobierno.

II. El reconocimiento de ciudadano, supone que se deben cumplir algunos requisitos básicos, entre otros, ser natural o naturalizado del estado nacional, haber cumplido la mayoría de edad, tener reconocidas las capacidades de goce y ejercicio de los derechos, así como un modo honesto de vivir. Satisfechas estas pretensiones legales, la persona adquiere la calidad de ciudadano y, por

consecuencia, extensión jurídica, adquiere todos los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Su ejercicio conlleva la posibilidad de intervenir en los diversos procesos político electorales para la integración de:

- a) La voluntad popular, ya sea mediante la asistencia directa en las asambleas populares (*landesgemeinde* suizo) o su participación en instituciones de gobierno semidirecto (*referéndum*, consulta pública, veto popular, iniciativa popular o el *recall* en decisiones judiciales);
- b) la representación popular, ya sea ejerciendo el sufragio para elegir integrantes de cuerpos consultivos, representativos o de orden legislativo; o, participando como candidato para ser elegido para los cargos de elección popular, para ejercer derecho al empleo público, para presentar proyectos de ley, para ejercer el derecho de petición política, el derecho de reunión y los derechos de asociación política para constituir partidos políticos.

En consecuencia, la ciudadanía es condición indispensable para que los individuos participen en la elección de representantes y la correspondiente integración de las asambleas parlamentarias, congresionales o legislativas.

III. En México, en términos generales, la constitución (art. 34) establece que son ciudadanos de la República todos los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Inherente a la condición de ciudadano se atribuyen, a tales personas, prerrogativas y obligaciones. Entre las primeras se encuentran las siguientes:

- a) Participar y votar en las elecciones populares;
- b) poder ser votado para todos los cargos de elección popular, así como ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión dentro de la administración pública, siempre y cuando se reúnan las calidades que establezca la ley;
- c) la libertad de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- d) tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones; y
- e) ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios y ante toda clase de autoridades.

Entre las obligaciones del ciudadano mexicano destacan:

- a) La de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también la responsabilidad de inscribirse en el registro nacional de ciudadanos;
- b) alistarse en la guardia nacional;
- c) votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;
- d) desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, así como cobrar los emolumentos que a ellos correspondan, y
- e) desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.

Como queda expresado, la ley mexicana confiere a los ciudadanos el derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, es decir, presupone la existencia de la ciudadanía para poder participar en los procesos electorales. De igual manera, asocia la edad del ciudadano para el desempeño de ciertos cargos.

Un requisito sustancial para ser diputado o senador es el de la ciudadanía, asociado con otras calidades. En efecto, para diputado o senador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, tener 21 y 30 años, respectivamente, cumplidos el día de la elección y 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.

También se exige el requisito de ciudadanía por nacimiento y una edad no menor de 35 años cumplidos al tiempo de la elección para el Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte y el Procurador General de la República.

En la legislación mexicana, al igual que muchas otras extranjeras, se distingue con claridad entre los requisitos necesarios para detentar la ciudadanía y la atribución de la nacionalidad (MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ABZ Editores, México, 1995, la. ed., vol. x. Cuadernos de Derecho.

ciudadano

I. Voz derivada de *cité*; y del latín *civitas*, hombre libre y natural o vecino de una ciudad antigua o de los estados modernos que es sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, ya sea en el cuadro de las instituciones del gobierno representativo mediante el poder electoral, ya en el cuadro del gobierno directo mediante la asistencia a las asambleas populares (*Landesgemeinde* suizo), o en el cuadro del gobierno semidirecto mediante el juego del referéndum, la consulta pública, el veto popular, la iniciativa popular o el *recall* de las decisiones judiciales.

En los diversos idiomas al ciudadano se le traduce: *citoyen*, *citadin*, en francés; *citizen* en inglés; *stadtbewohner*, en alemán; en portugués, *cidadão*; y *cittadino* en italiano.

II. Los conceptos ciudadanos y ciudadanía con frecuencia se confunden, aunque tienen significados y consecuencias diferentes. El ciudadano es el sujeto, titular directo de una serie de derechos, obligaciones y prerrogativas, sin cuya existencia real y física no puede ejercerse ninguno de los derechos que conforman el conjunto que derivan de la ciudadanía.

La calidad de ciudadano es condición jurídico político básica para el hombre dentro del Estado; en tanto que, la ciudadanía, es la suma de prerrogativas a cuyo ejercicio se accede por el derecho de ser ciudadano, nacional del Estado y haber cumplido la edad requerida. En consecuencia, el ciudadano siempre es una persona y el hecho de que el orden jurídico constitucional le reconozca y atribuya esta calidad, deviene condición necesaria para que a tal individuo se le concedan para ejercerlos, por extensión legal, todos los derechos, prerrogativas y obligaciones de la ciudadanía.

La ciudadanía indica la cualidad genérica que se atribuye a los ciudadanos y tiene claras diferencias conceptuales con la nacionalidad.

Esta última calidad la pueden ostentar las personas físicas o morales y por ser expresiva del vínculo que se genera entre el Estado y sus miembros, implica y condiciona, de una parte la sumisión a la autoridad y el cumplimiento obligatorio de la ley y, de otra, la potestad activa del ejercicio de los derechos.

Los romanos clasificaron a las personas en libres y esclavas, subdividiendo a las primeras en ciudadanos y no ciudadanos, en tanto que a las segundas en ingenuos y libertinos.

Eran ciudadanos aquellas personas que poseían el goce del *jus civitatis*, es decir a quienes la ley les permitía participar de todas las instituciones del derecho civil romano, público y privado. La condición de ciudadano permitía:

- a) El *connubium*, es decir la aptitud para contraer matrimonio de derecho civil (*justae nuptiae*) único vínculo que producía entre el padre y los hijos, el poder paternal y la agnación;
- b) el *commercium*, entendido como el derecho para adquirir y transmitir la propiedad de conformidad con las reglas del derecho civil, tal como la *mancipatio*, y, consecuentemente, ejercer su derecho para transmitir su sucesión por testamento y de ser instituido heredero (*testamenti factio*).

En el orden político el ciudadano ejercía:

- a) El *jus suffragii*, o sea el derecho de votar en los comicios para hacer la ley y en las elecciones de magistrados;
- b) el *jus honorum*, que era el derecho para ejercer las funciones públicas o religiosas.

La cualidad de ciudadano romano se adquiría por nacimiento o por causas posteriores a su nacimiento, según se tratara de un esclavo, de un peregrino o de un latino.

El edicto de Caracalla (212 d.C.) concedió la ciudadanía a todo hombre libre del imperio y a partir de Justiniano fue considerado ciudadano todo súbdito del imperio.

La pérdida de los derechos de ciudadano romano eran consecuencias de la pérdida de la libertad o reducción a esclavitud, por el efecto de ciertas condenas o cuando por su voluntad abandonaba la patria para hacerse ciudadano de otra ciudad extranjera.

La declaración inglesa del *Bill of Rights* (1689) y la francesa, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) terminaron con las vicisitudes medievales del feudalismo y el vasallaje ejercido por el despotismo de reyes y señores feudales. Bajo el lema de la igualdad, libertad y fraternidad se encontró una nueva expresión y trato para el ciudadano. A partir de estas concepciones, el ciudadano se ubica como una calidad de derecho público y social en oposición a las calidades derivadas del derecho privado y la regulación del estatuto personal para la conservación y pérdida de los derechos civiles.

Se puede ser ciudadano natural o naturalizado, dependiendo de que se nazca en el territorio del país de padres ciudadanos nacionales o extranjeros o se nazca en el extranjero de padre y madre ciudadano nacional o sólo uno de ellos, en cuyo caso se requiere cumplir con un procedimiento simultáneo de renuncia a una ciudadanía y de adopción a otra, generalmente cuando la persona llega a la mayoría de edad.

No en todas las legislaciones vigentes, el estatuto que rige al ciudadano y la atribución del conjunto de derechos que conforman la ciudadanía, se contiene en la constitución nacional. La ciudadanía se refiere, en términos generales a las prerrogativas políticas, capacidades necesarias para el

reconocimiento de los derechos políticos y la existencia de procedimientos electorales para su ejercicio. Son derechos esenciales del ciudadano:

- a) Votar;
- b) ser elegido para los cargos de elección popular;
- c) derecho al empleo público;
- d) derecho a presentar proyectos de ley;
- e) derecho a participar en los procesos de consulta pública, referéndum ejercer el veto popular, la iniciativa popular o el *recall* de las decisiones judiciales;
- f) derechos de petición política;
- g) derechos de reunión; y
- h) derechos de asociación política para constituir partidos políticos.

El ciudadano construye y es sujeto del régimen político; la ciudadanía es la herramienta para expresar su voluntad participativa.

III. En México, debido a su conformación político constitucional de republicana, democrática y federal, existen los derechos del ciudadano y la ciudadanía tanto en el orden Federal como en el de cada uno de los Estados Federados y del Distrito Federal. Así, de acuerdo con la Ley de Nacionalidad y Naturalización (art. 1o.) y a la Constitución General (art. 34) son ciudadanos mexicanos los hombres y mujeres nacidos en el territorio del país, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. En cada uno de los estados es ciudadano el originario o nativo del mismo. En este sentido la ley mexicana distingue a los ciudadanos que son mexicanos por nacimiento y los ciudadanos de origen extranjero que se naturalizan nacionales.

Son mexicanos por nacimiento:

- a) Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- b) los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;
- c) los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son mexicanos por naturalización:

- a) Los extranjeros que de acuerdo a la Ley de Nacionalidad de Naturalización obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la correspondiente carta de naturalización; y
- b) la mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional previa solicitud del interesado en la que haga constar las renunciaciones expresas a su nacionalidad de origen así como a toda sumisión, obediencia o fidelidad a cualquier gobierno extranjero; igualmente debe renunciar a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y a todo derecho que por los tratados o la ley internacional concedan a los extranjeros ciertas acciones; protestando, además adhesión y obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República.

Por último, también deberá renunciar a cualquier título de nobleza otorgado por algún gobierno extranjero.

Los derechos del ciudadano pueden ser suspendidos e incluso se pierden, por consecuencia, cuando se pierde la ciudadanía. La suspensión de derechos proviene de resolución dictada por autoridad judicial competente y siempre tiene como fundamento alguna violación a las obligaciones o prerrogativas que la constitución concede a los ciudadanos.

La ciudadanía se pierde por resolución de autoridad competente, cuando el ciudadano incurre en las causas de pérdida de ciudadanía que establezca la ley nacional. En tanto, la nacionalidad se pierde por declaración expresa al renunciarla, y en forma tácita por abandono de la propia nacionalidad (MIGUEL ÁNGEL, CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

BLASCO QUINTANA, Juan, "Ciudadano", en *Diccionario de Ciencias Sociales*, UNESCO, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, t. I.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ABZ Editores, México, 1995, 1a. ed., vol. x. Cuadernos de Derecho.

HENRI CAPITANT, "Ciudadano" en *Vocabulario Jurídico*, Aquiles Horacio Guaglianone (trad.) Depalma, Buenos Aires, 1973.

Ley de Nacionalidad y Naturalización, Andrade, México, 1989, 5a. ed.

PETIT, Eugene, *Tratado de Derecho Romano*, Buenos Aires, 1924.

RAMELLA, Pablo A, "Ciudadanía", en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill, Buenos Aires, t. II.

VENEGAS TREJO, Francisco, "Ciudadanía", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

código

I. Del latín *codicus*, de *codex*, *codicem*, cuerpo ordenado y metódico de leyes; y también, recopilación de leyes o preceptos jurídicos de un país. Hoy en día se denomina código a la publicación escrita de alguna de las ramas del derecho positivo, organizado en unidad de materia, dividido de acuerdo con un plan, y ordenado bajo un sistema y método apropiado.

La palabra *código* se traduce en otros idiomas como: inglés y francés, *code*; alemán, *kodex*, *gesetzbuch*; portugués, *código*; e italiano, *còdice*.

El nombre de código se aplica al conjunto de disposiciones legislativas que se reúnen en un solo cuerpo y que están destinadas a regir materias concretas que constituyen el objeto de una rama del Derecho positivo. Por lo general, los sistemas de derecho escrito tienen reglas de procedimientos especiales para modificar el texto de sus leyes, desde la constitución o norma superior hasta el cuerpo de artículos de cualquier código.

En su sentido gráfico y originario el código refería la palabra grabada, escrita o impresa, en un conjunto de tablillas de barro o de madera encerada ligadas con tiras de cuero a manera de libro. Al utilizarse el pergamino, se empleó un método similar para integrar las fojas o folios en los cuales se escribía la ley, creando el formato especial que con el tiempo fue denominado *Codex*.

II. La historia del derecho de los pueblos recoge la existencia de muy antiguas codificaciones o códigos, destacando entre ellos el código de Hammurabi, cuerpo legal puesto en vigor

aproximadamente en el siglo xx a. C. que tuvo una gran influencia en los pueblos vecinos a la antigua Babilonia.

El derecho romano refiere una enorme proyección jurídica nacida de los plesbicitos, los senado consultos, los edictos de los magistrados, las obras de los jurisconsultos y las constituciones imperiales, cuyas reglas de derecho llenaron millares de volúmenes y formaban un verdadero caos. Fue Justiniano quien ordena todos estos materiales y en 529 publica el *Codex Justinianeus*, obra dividida en 12 libros que comprendía y reúne en una sola obra los textos de los Códigos Gregoriano, Hermogeniano y Teodociano, añadiendo aquellos de las constituciones posteriores y tachando las repeticiones, contradicciones y las reglas caídas en desuso, respetando su orden cronológico para dar unidad al derecho así integrado.

En el año 534 se publica un nuevo código Justiniano, llamado *Codex Repetitae Praelectionis*, obra dividida en 12 libros consagrados: el libro I al Derecho Eclesiástico, las fuentes del Derecho y a los oficios de los funcionarios imperiales, los libros del II al VIII, tratan del Derecho Privado; el libro IX al Derecho Penal, y el Derecho Administrativo se compendia de los libros del X al XII. Cada libro se subdivide en títulos, el cual a su vez, lleva una rúbrica conteniendo cierto número de constituciones o leyes, numeradas y clasificadas por orden cronológico, las más extensas están divididas en principios y en párrafos.

En 1547 se publica el primer registro editorial de un cuerpo de leyes denominado código, cuyo nombre original es el de *Codex Statutorum*.

En España el más antiguo de todos los códigos fue el llamado *Fuero Juzgo*, publicado en latín en el siglo VII con el nombre de *Liber Judicum*, también llamado *Fuero de los jueces*, dividido en 12 libros repartidos en títulos y sus leyes se componen en edictos de diversos reyes godos; de decretos de varios concilios toledanos a los que asistieron el rey, los grandes y los obispos, así como de otras leyes, cuyo origen no se expresa.

Con la invasión de los moros y ocupación y evacuación sucesiva de las provincias de España, se introdujo un trastorno en su legislación gobernándose unos pueblos por unos fueros y por otros por distintos. En 1356 el rey don Pedro llamado El Cruel publicó, *Fuero Viejo de Castilla*, dividido en cinco libros y estos en títulos y leyes.

Alfonso X, tratando de evitar la confusión y complicación para resolver los negocios que ocasionaba la multitud de diferentes leyes en cada provincia ordenó y publicó en el año de 1255 el *Fuero Real* conocido también con los nombres de *Libro de los Consejos de Castilla*, *Fuero de las Leyes* y *Fuero de la Corte* porque por él se decidían los pleitos en los tribunales de la corte mandando que las leyes que contenía fuesen generales y únicas en todos sus dominios.

En fecha indeterminada, a fines del siglo XIII y principios del XIV y para corregir los defectos del Fuero Real se publicaron algunas advertencias sobre él que se denominaron Leyes del Estilo.

Bajo el reinado de Alfonso XI, en el año de 1348, se publicó el Código conocido como *Las Siete Partidas*, comenzando cada una de ellas con una de las letras que componen el nombre de Alfonso, dividiendo cada partida en títulos y éstos en leyes.

Con 32 títulos divididos en leyes, se publicó en las Cortes de Alcalá en el año de 1348. El *Ordenamiento de Alcalá*, que compiló las leyes expedidas en las Cortes de Ciudad Real y Segovia y se renovó en 1369 por el Rey Enrique II en las Cortes de Ciudad de Toro.

Los reyes Fernando y doña Isabel ordenaron una compilación alfabética de varias leyes que se denominó *Ordenamiento Real*, dividido en ocho libros.

En el año de 1502 y en las Cortes de Toledo se formaron las Leyes de Toro, compuestas por 83 leyes.

La Recopilación de Leyes de Indias, fue mandada formar en el año de 1570 por el rey Felipe II y concluida en el reinado de Carlos II quien le dio toda la fuerza y autoridad necesarias en el año de 1680. Este Código recoge todas las disposiciones dictadas por los Reyes de España desde la conquista de las Américas hasta la fecha de su publicación y se divide en nueve libros que comprende cada uno diversos títulos en los que se colocan primero las leyes y después los actos acordados relativos a ellas.

El concepto actual de codificación, se empezó a gestar en forma incipiente en el *Código General para los Estados Prusianos*, publicado por Federico Guillermo II en 1794, y en forma definitiva y acabada, por el Código Civil Francés de 1804 expedido por Napoleón, al que le siguieron el de Comercio en 1807, de Procedimientos del mismo año; y el de instrucción criminal de 1808, así como el Código Penal de 1810.

Los Decretos de las Cortes de España instaladas en 1811, disueltas en 1814 y restablecidas en 1820, es una extensa colección de los decretos de aquel Cuerpo Legislativo compendiada en seis tomos que rigieron en su mayoría la vida jurídica de la metrópoli y muy poco para las provincias.

Con la independencia de los Virreinos y Provincias de la Nueva España de la metrópoli, en cada país naciente se adoptaron los códigos propios de su legislación conservándose, en casi todos ellos, la tradición romana y adaptándose el Código de Napoleón a sus propias circunstancias.

Actualmente, existen dos sistemas de producción, organización y aplicación del derecho: el derecho codificado o escrito y el derecho consuetudinario. En el primero se requiere de un proceso de codificación y compilación de las normas generales que regulan las relaciones entre las personas, de éstas con las cosas y, por último, de la persona frente al Estado, en documentos que se conocen como códigos.

En tanto que en el sistema de derecho consuetudinario, adoptado por Inglaterra y Norteamérica, no se utilizan códigos ya que su acervo está constituido por las decisiones y los precedentes judiciales emanados de los clásicos *common law* de los *courts* ingleses, introducidos posteriormente por la legislación y la jurisprudencia.

En los sistemas de derecho escrito se requiere la intervención del Poder Legislativo para interpretar, formar, aprobar y sancionar las leyes o decretos que integran los cuerpos de texto legal de los códigos. Por lo tanto, resulta función primordial de las asambleas legislativas la revisión, modificación o emisión de códigos.

El criterio de utilidad jurídico, político y social de legislar y organizar las leyes mediante el sistema de codificación, lo sintetiza De Ruggiero, atendiendo a las necesidades que llena:

- a) En el aspecto técnico para satisfacer la necesidad de simplificar y ordenar las reglas jurídicas, dispersas en usos y costumbres contradictorias a veces;
- b) en el aspecto político, satisface la necesidad de uniformar las legislaciones distintas y regionales de un mismo Estado; y
- c) en el aspecto social, satisface la necesidad de introducir, mediante un nuevo código, las reformas que exige la evolución social.

III. En México, la técnica legislativa moderna respetando la tradición romano francesa organiza una parte importante de la legislación en códigos. Éstos, a su vez, para efectos de presentación de los contenidos de las materias que norman, siguen una división convencional que se integra por libros,

los cuales a su vez se dividen en títulos, éstos se subdividen en capítulos, secciones, artículos, fracciones, incisos y párrafos.

Toda esta forma tradicional para clasificar y agrupar los temas y las materias que se reúnen en un código, tiene como principio un orden lógico y progresivo que permita la fácil identificación de los textos en relación con los contenidos regulados por un gran número de artículos.

Por esta regla cada código se compone de libros los cuales, a su vez se dividen, clasifican, nombran y numeran sus capitulares y textos de la siguiente manera:

- a) Los títulos con el nombre de la materia esencial que regulan y en orden progresivo;
- b) los capítulos refiriendo el conjunto o rama de la ley que norman, escrito con letras mayúsculas y con números romanos;
- c) las secciones con letra mayúscula inicial tanto el nombre de la sección como el número ordinal que le corresponde;
- d) los artículos se escriben con la palabra completa "artículo" iniciada con mayúscula y numerada con arábigo progresivo;
- e) los apartados, con letra inicial mayúscula y letra mayúscula progresiva (A, B, C, etcétera);
- f) las bases, poniendo la palabra "base" con inicial mayúscula y luego con número arábigo, sucesivo, acompañándola de la letra "A" y un punto;
- g) las fracciones de los artículos, únicamente se numeran con números romanos;
- h) los incisos se precisan con un número arábigo con letra minúscula acompañados, en cada caso, con medio paréntesis o un punto y guión.

Por último, hay dos elementos componentes más que se incluyen en algunas leyes y que pueden ser: "puntos" que se numeran en ocasiones con número arábigo acompañado de sufijo que indica al número ordinal (1o, 2o., 3o. etc.), este tipo de clasificación o agrupamiento muchas veces se usa dentro del párrafo de un artículo de una ley constitucional.

Esta división convencional referida no es única ni definitiva, ya que ciertas reglas de la legística (técnica de construir la ley) o de conformidad con las leyes de la lógica de las normas, se pueden crear diferentes tipos de división interna del texto que conforma los códigos y de acuerdo con el sistema de consulta del orden jurídico nacional en cuestión.

Actualmente, en el derecho positivo nacional, se encuentran vigentes varios códigos de aplicación federal, tales como:

- a) Los códigos Civil y Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- b) el Código de Comercio;
- c) Código de Justicia Militar;
- d) los códigos Federales de Procedimientos Civiles y Penales;
- e) el Código Federal Electoral; y

f) el Código Fiscal de la Federación.

Cada uno de los Estados, cuentan con sus propios códigos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativo*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

GONZÁLEZ, María del Refugio, *Voz Código*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 1989, 3a. ed., t. I.

RUGGERO, R. de, *Instituciones de Derecho Civil*, Madrid, 1935, t. I citado por Vitullo Juan Antonio.

VITULLO, Juan Antonio N., *Voz Código*, en *Enciclopedia Omeba*, Driskill, Buenos Aires, 1985, t. III.

colaboración de poderes

I. Locución que se integra por los conceptos: a) "Colaboración", acción y efecto de colaborar, de la voz latina (*collaborare*; de *cum*, con, y *laborare*, trabajar) que significa trabajar con otra u otras personas o instituciones en la producción de alguna cosa, en especial las de orden intelectual, y b) "poderes" que se refiere a cada uno de los tres poderes en que el derecho constitucional y la ciencia política dividen formalmente al poder supremo o soberano del Estado moderno, para el ejercicio de las funciones públicas de legislar, administrar e impartir justicia; o, dicho de otro modo: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (*vid. supra, poder*).

La palabra *colaborar*, se traduce en otros idiomas como: inglés, *to collaborate*; francés, *collaborer*; alemán, *mitarbeiten, mitwirken*; portugués, *colaborar*, e italiano, *collaborare*.

En el campo legislativo, el concepto expresa la necesaria relación de trabajo conjunto, entre los poderes del Estado, con el propósito no sólo de dictar y establecer la vigencia de las leyes, sino también para participar en la ejecución de actos gubernativos.

Así, referido, resulta un fenómeno de coordinación funcional entre las instituciones públicas del poder del Estado, describiendo todo el conjunto de acciones, actos y procedimientos de orden, secuencia y formalidad legislativa, que cada poder puede y debe cumplir de manera sucesiva -pero separada e independiente-, dentro de la esfera de sus respectivas competencias y en ejercicio de las atribuciones que le confiere la norma procesal constitucional para la formación de las leyes.

II. La teoría de la división de poderes de Montesquieu, cuyos antecedentes se encuentran en Aristóteles, Polibio y Locke, ha sufrido una constante transformación acorde a la registrada por la ciencia política y la organización de los estados modernos. Hoy en día hay autores que niegan expresamente su vigencia; otros que hablan de la existencia de hasta ocho funciones diferenciadas que denominan *poderes*.

No obstante, la teoría de la división de poderes tiene plena vigencia teórica y no poca aplicación práctica, ya que ejerce una notable influencia en la organización de los sistemas jurídico políticos actuales y que sirve con utilidad como instrumento interpretativo, para explicar y definir los grandes rubros de las distintas funciones que asumen y se atribuyen a los órganos públicos del Estado.

Existe la tendencia doctrinal que afirma que la teoría de la división de poderes de la democracia liberal hoy necesita redefinirse para acordarla al resultado de la realidad política actual, que acredita profundos cambios estructurales de la sociedad con la participación de partidos, gobierno, fuerzas sociales, en una confrontación constante y en un ejercicio permanente de división y

limitación del poder político y de los poderes del Estado. Igualmente influyen los cambios sociales, económicos y culturales, así como la tendencia a reestructurar las funciones de los órganos del Estado. Las funciones que realizan el Congreso-Ejecutivo o el Parlamento-Gobierno de franca colaboración funcional, enseña que en los estados democráticos se está produciendo un profundo cambio que modifica las funciones que antes estaban separadas.

III. En la Constitución mexicana se establecen las reglas de la colaboración de los poderes sobre dos principios:

- a) En la participación de dos poderes para la realización de un acto o mandamiento constitucional; y
- b) en la noción de lo que se conoce como ejercicio legal de funciones formales y materiales.

Proceso Legislativo. Respecto del primero, es decir, la colaboración entre el Poder Legislativo y la intervención del ejecutivo en el proceso formativo de las leyes, se encuentran:

- a) El derecho de presentar iniciativa (art. 72);
- b) la promulgación y publicación de las leyes (art. 89);
- c) el ejercicio del veto (art. 72);
- d) la proposición legislativa para la regulación de funciones hacendarias, político electorales, de declaración de guerra y de suspensión o restricción de garantías constitucionales (art. 73).

Funciones jurisdiccionales. Para el caso de proceder penalmente, contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, los procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos que hayan cometido durante el tiempo de su encargo, corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en órgano de acusación para llevar a cabo la instrucción y declarar, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si el inculpado debe quedar a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley (art. 108).

Corresponde al Congreso, conocer el juicio político que se inicie en contra de los servidores públicos mencionados anteriormente, además de los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos, cuando durante el desempeño de su cargo incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 110).

Colaboración, autorización y control financiero. El Ejecutivo requiere, para sustentar el gasto del ejercicio anual de la administración de los bienes y servicios públicos, que el Legislativo le apruebe la iniciativa de decretos de los presupuestos de egresos y de ingresos. Dentro de los ingresos, se comprenden todas las cargas impositivas consideradas como contribuciones, además de los aprovechamientos, productos y demás ingresos que por financiamiento interno o empréstitos externos requiera y reciba el Estado para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El Legislativo establece el control financiero sobre el gasto que realice el Ejecutivo haciendo la revisión anual de la cuenta pública, cuyo objeto es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los

objetivos contenidos en los programas. Tal revisión la lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Del informe que rinde la Contaduría se pueden determinar las responsabilidades que resulten para proceder de acuerdo con la ley, si es el caso que aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto autorizada o, si no existiera exactitud y justificación en los gastos hechos.

Ratificación de nombramientos. Respecto de ciertos nombramientos realizados por el ejecutivo, es necesaria la ratificación del Congreso, por ejemplo, se requiere que el Senado de la República ratifique los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales y los empleados superiores de hacienda (arts. 76 y 89). Si el Congreso se encuentra en receso, la facultad de ratificación corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (arts. 79 y 89).

Autorizaciones de separación del cargo. El Congreso tiene facultad para conceder licencia y aceptar la renuncia del Presidente de la República (art. 73, XXVI, XXVII); en tanto que la Cámara de Senadores la de otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia que le somete el Presidente de la República respecto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y la Comisión Permanente del Congreso, conoce y resuelve sobre las solicitudes de licencia que le presentan los legisladores (art. 79, VIII). Dentro de este apartado pueden incluirse la facultad del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente para autorizar al Ejecutivo Federal a que se ausente del territorio nacional por un tiempo determinado, a fin de que cumpla con sus compromisos de carácter internacional.

Ratificación de acuerdos internacionales. Cabe mencionar que la Constitución faculta al presidente para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar con las potencias extranjeras los tratados necesarios sometiéndolos a la ratificación del Senado de la República (arts. 76, I y 89, X y 133), por constituir los mismos, junto con la Constitución y las leyes del congreso que emanen de la propia constitución, la ley suprema de toda la unión, además de que su contenido vincula a los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran surgir entre las respectivas constituciones locales y la federal, sus leyes reglamentarias y orgánicas y los propios tratados internacionales.

Desaparición de poderes en los estados. Corresponde al Senado de la República declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que se le debe nombrar un gobernador provisional el cual tiene como responsabilidad convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del propio Estado. Dicho nombramiento se hace de una terna enviada a dicha cámara por el Poder Ejecutivo (art. 76, V).

Facultad reglamentaria. Ejemplo del segundo principio arriba indicado, es decir, del ejercicio de funciones formales y materiales que pueden ubicarse en el campo de competencia de uno u otro poder, se encuentra la responsabilidad constitucional del Presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa (facultad reglamentaria) a su exacta observancia (art. 89, I.).

Intervención de la Suprema Corte. Dentro de la colaboración de los poderes, corresponde a la Suprema Corte de Justicia la facultad para intervenir en las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o entre aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la comisión permanente (art. 105, C); así como para dirimir las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general expedida por el legislativo y lo previsto en la constitución (art. 105, II).

Investigación de la administración. Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros si se trata de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad para integrar comisiones a fin de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y de

las empresas de participación estatal mayoritaria. Deberá de hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal el resultado de las mismas (art. 93).

Igualmente, están dotados de la facultad para citar a los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos y al Procurador General de la República así como a los directores y administradores de organismos de la administración descentralizada, para que den cuenta ante el Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Existe un par de supuestos más, que expresan el valor de la colaboración entre los poderes. Son:

a) La intervención del Ejecutivo cuando las dos cámaras del Congreso ante la necesidad de trasladarse a otra sede, difieran en cuanto al tiempo, modo y lugar (art. 68); y

b) la intervención del Legislativo para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación (art. 73, V) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CARPIZO, Jorge, "Colaboración de poderes", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, t. I.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ABZ Editores, México, 1995, 1a. ed., vol. X. Cuadernos de Derecho.

DALMO DE ABREU, Dallari, "Relación del parlamento con los otros poderes", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, Porrúa, 1987, 1a. ed.

RIEZU, Jorge, *Control y reducción del parlamento por el gobierno o relaciones del legislativo y del ejecutivo en la realidad política*, Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Barcelona, 1978.

VALADÉS, Diego, "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, primera época, vol. I, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

colegio electoral

I. Concepto compuesto por las voces colegio y electoral (provenientes del latín *colegium*, *colligere*, reunir; *electorem*, la persona que elige o tiene derecho para elegir) por lo que, etimológicamente, significa: cuerpo o reunión de electores que por ley son convocados para conocer y calificar la elección de otras personas.

La palabra *colegio* se traduce en otros idiomas como: inglés, *college*; francés, *collège*; alemán, *Kollegium*; portugués, *colegio*; e italiano, *collegio*. Por lo que se refiere a electoral (*vid. supra, electoral, función de*).

II. La existencia de los llamados colegios electorales tuvo importantes y trascendentes repercusiones en el campo constitucional para fundamentar la legalidad y la legitimidad de las asambleas representativas.

El colegio electoral, fue tradicionalmente considerado como parte del sistema contencioso político o de autocalificación del propio poder, es decir como aquella instancia necesaria para resolver las reclamaciones o impugnaciones electorales; para proceder a calificar la legalidad y validez de las elecciones; y, por último, para declarar en forma inapelable el triunfo de quien hubiera obtenido la mayoría de los votos.

Fue este criterio tradicional el que consideró que la independencia de una asamblea electiva exige el poseer autoridad exclusiva para decidir las cosas que sobre la pertenencia a la misma se planteen. Incluso, en último extremo, el poder de la asamblea debe prevalecer sobre la ley ordinaria aplicada por tribunales, señaló en su tiempo el tratadista inglés Mackenzie.

En Inglaterra, los constantes desacuerdos entre la cámara de los comunes y los tribunales de justicia, provocaron que en 1968 se transfiriera la responsabilidad de la calificación de los resultados de las elecciones a un tribunal de elecciones compuesto por dos jueces del Tribunal Supremo de Inglaterra, país de Gales e Irlanda, y por dos jueces del tribunal de sesiones de Escocia.

La Asamblea Nacional Francesa actuando a través de los comités llamados de "verificación de poderes", cuya función era certificar la limpieza de los procesos electorales de cada uno de los miembros electos ante ella, mantuvo la tradición de la autonomía del Poder Legislativo, es decir, la vigencia del principio de la autocalificación.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, en la sección quinta, fracción I de su artículo 1o. decía que "cada cámara será tribunal competente para juzgar las elecciones", los resultados de las mismas y las calificaciones de sus miembros.

Estos antecedentes, justifican que el colegio electoral funda su existencia en dos principios: la llamada autonomía del Poder Legislativo frente a los otros poderes del Estado y, en la soberanía del mandato popular mediante el cual, sólo quienes habían resultado electos (diputados, senadores, representantes o asambleístas), podían calificar sus propias elecciones y otorgarse sus propios triunfos.

Por esta razón los colegios electorales tienen las funciones básicas:

- a) De ejercer la facultad de la autocalificación de sus miembros; y
- b) de calificar la elección del Poder Ejecutivo.

Tales atribuciones se encuentran explicadas por la doctrina clásica de la vigencia del principio de la separación de poderes, en las vertientes reguladoras de la preservación del orden constitucional y del fortalecimiento del legislativo y la protección de la existencia de un poder a otro.

III. La legislación mexicana atribuye al Poder Legislativo como congreso o como cámara de diputados, facultades de órgano electoral, bajo la consideración de que este poder actúa con plena libertad e independencia de los otros poderes del Estado. Cuando el congreso o la cámara se constituyen para ejercitar tales facultades, a la asamblea expresamente convocada se le conoce como colegio electoral.

En el caso del congreso, es colegio electoral cuando se instala para resolver la ausencia temporal o definitiva del Presidente de la República, para designar al ciudadano que deba sustituirlo, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

A la cámara de diputados corresponde erigirse en colegio electoral para calificar la elección de nuevo presidente de la república. Dicha calificación, consiste en la revisión de las actas levantadas por los órganos y autoridades electorales en los diferentes distritos electorales, para constatar el número de votos recibido por cada candidato participante y, con base en ello, declarar triunfante al que haya obtenido la mayoría relativa.

La función de calificar la elección del Poder Ejecutivo, que aún queda reservada para los congresos o asambleas, se justifica en el principio de que en dichos órganos de representación popular se deposita, en cierta medida, la soberanía de la Nación y el poder de la voluntad y representación general de la comunidad y, por tanto, legítimamente les corresponde vigilar el comportamiento electoral popular y la legalidad de la integración del Poder Ejecutivo.

La evolución de los diversos sistemas democráticos del mundo, creados para calificar la elección de los representantes populares, como en el caso de México, acusa una fuerte y constante

tendencia a la ciudadanización, es decir, para eliminar de las cámaras el viejo principio de la autocalificación y trasladarlo a órganos e instancias electorales formados por ciudadanos sin filiación partidista.

Con ello se logra suprimir la dominación que ejercían los partidos mayoritarios dentro del llamado colegio electoral y, a la vez, se crea un clima democrático de confianza, credibilidad, legalidad inobjetable, justa organización de las elecciones transparencia en el proceso de recepción y conteo de los votos sufragados, así como de seguridad jurídica en los fallos dictados por tribunales imparciales, (compuestos por ciudadanos no pertenecientes a partidos políticos) respecto del ejercicio de aquellos recursos de impugnación que establezcan las leyes electorales a favor de partidos, candidatos y ciudadanos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral*, Porrúa, México, 1980.

colegisladora

I. Vocablo compuesto por la partícula "co" que deviene preposición inseparable que significa: con o indica unión; y por la palabra legisladora, del latín *legislator-legislatorem*, adjetivo que significa: que legisla o el que dicta o establece leyes. En el caso se entiende la existencia de dos cámaras que se unen para legislar.

La distribución de competencias entre las cámaras es una consecuencia directa del sistema bicamarista y constituye un mecanismo político de organización funcional de los trabajos de cada asamblea y de la legalidad y validez de los procesos y resoluciones que en ellas se siguen y aprueban. Así, la función esencial del Poder Legislativo y de cada una de las cámaras que lo componen, consiste en observar los preceptos constitucionales para establecer la ley, es decir, en coordinar conjunta, sucesiva o separadamente, sus funciones para participar en los procedimientos legales necesarios para dictar las normas.

II. Los sistemas modernos de derecho procesal constitucional, establecen como norma general que para que una iniciativa de ley pueda ser considerada como ley, se requiere que los órganos del congreso cumplan y agoten en cierto tiempo una serie sucesiva de actos parciales, formales y solemnes, que se denomina proceso legislativo.

Corresponde a cada cámara, en su momento, cumplir los requerimientos que la ley le impone, no sólo para aquéllos de carácter legislativo, sino, incluso, para aquéllos de orden ejecutivo o jurisdiccional. El mismo principio de la división de poderes se traslada al interior del Poder Legislativo, con la modalidad de división de funciones y potestades.

Por esta razón, en el orden constitucional de cada país, se establecen tanto las reglas que regulan el principio de equilibrio al interior del Poder Legislativo, para fijar la igualdad de jerarquía jurídica política para cada cámara, como los mecanismos para organizar eficaz y funcionalmente el principio de orden, prelación y control del proceso legislativo, mediante la atribución de funciones específicas y comunes para ambas y un conjunto de facultades, asignado a cada una, para que puedan ejercerlas en forma propia y exclusiva.

Con estos fundamentos, las cámaras actúan como órganos formalmente coordinados entre sí y el desempeño de tal función las obliga a que conozcan y resuelvan los asuntos que les competen, veces en forma independiente, pero separada y sucesivamente; veces, en forma conjunta.

Precisamente, es en el primer caso -cuando ambas cámaras intervienen recibiendo la iniciativa o proposición legislativa, dictaminándola, procediendo a su debate o discusión, votándola y aprobándola como ley que se les denomina, a cada una, como Cámara Colegisladora.

III. El sistema constitucional mexicano (art. 72) establece el procedimiento de intervención entre las dos cámaras otorgando, tiempos, modos y funciones a cada una de ellas, en relación con la aprobación de los proyectos de ley o decreto de que haya tenido conocimiento. En este dispositivo las cámaras reciben la denominación de cámara de origen o revisora de acuerdo con la participación primera que tienen al recibir las iniciativas de ley o decreto.

Es hasta la Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de mayo de 1979 cuando por primera vez se denomina como 'colegisladora' a la cámara de senadores frente a la cámara de diputados (arts. 28, 34 *h*) y *k*) y 83 *h*) y *j*), y siempre referida dentro del proceso funcional de comunicación e integración de las actividades de ambas cámaras del Congreso.

Por analogía, el nombre de colegisladora se puede emplear en los sistemas bicamaristas y en forma indistinta para denominar a cada una de las cámaras o asambleas que integran el órgano supremo del Poder Legislativo (Congreso General, Congreso Federal, Parlamento, Cortes Generales o Dieta Japonesa, entre otras denominaciones) por y durante su intervención, en forma conjunta o separada, de acuerdo con las funciones que tengan asignadas dentro del proceso de la formación, discusión, aprobación y expedición de leyes o decretos; o para dictar actos concretos de legislación (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México. 1984.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1988.

comisión

I. Del latín *comissionis*, conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. También se comprende por comisión aquel conjunto de personas, que por nombramiento o delegación, de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos.

La palabra *comisión* se traduce en los distintos idiomas como: inglés y francés, *commission*; alemán, *auftrag*; portugués, *comissão*, e italiano, *missione*, *commitato*.

II. Las asambleas actuales, con independencia de su estructura de Parlamento o Congreso, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos internos o externos, formados tanto por los propios legisladores de una cámara o de ambas, incluso, con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil.

La compleja y especializada actividad de las asambleas nacionales modernas, hoy en día requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control eficientes para preparar documentalmente la toma de las decisiones en las grandes plenarias, labor que se desarrolla más ágilmente en las comisiones.

Las palabras comisión o comité se usan en forma indistinta y su referencia se encuentra a la forma y al uso parlamentario que cada país le ha dado a este cuerpo de trabajo. Por comisión, se refiere la

integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.

Parlamento Inglés. En Inglaterra se usa la palabra *committee* para este órgano parlamentario y *commission* para aquellas que tienen fines de investigación en la esfera administrativa y que nombra la Corona. En ambas cámaras del parlamento se tiene organizado y en funcionamiento un sistema de comités que comprende:

- a) El comité integrado por toda la asamblea;
- b) comités seleccionados especialmente;
- c) el comité de la cámara de los comunes para atender la cuenta pública;
- d) una junta de comités de ambas cámaras que trabajan y votan juntos; y
- e) los comités que atienden las cuentas privadas.

Cada cámara puede resolver por sí misma, dentro del comité conocido como el comité total de la Cámara, cuando estudia los presupuestos en detalle, artículo por artículo, después de la segunda lectura del mismo. Este procedimiento es usado frecuentemente para todos los presupuestos públicos en la cámara de los lores, pero en la cámara de los comunes solamente se usa si existe la moción para que toda la cámara se erija como comité.

En tanto los comités especiales generalmente ayudan al parlamento en el control del ejecutivo mediante el examen de los aspectos de la política pública y la administración o para tomar mayor conocimiento sobre responsabilidades específicas en conexión con las operaciones internas y procedimientos del parlamento. Estos comités examinan asuntos que toman en forma escrita o con evidencias orales y, después de una deliberación privada, presentan el reporte a la cámara. En esta actividad existen 40 comités en la cámara de los comunes que estudian los aspectos de agricultura, defensa, educación, ciencias y artes, empleo, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, política interior, industria y comercio, servicios sociales, transporte y la de tesoro y servicio civil. También existen los comités especiales para los asuntos de Escocia, de Welch y Liaison.

Asamblea Nacional Francesa. Este órgano legislativo divide su trabajo en:

- a) *Commission spéciale*, que se dedican a la revisión específica de los textos de una ley en particular;
- b) *commissions permanentes* que están limitadas a seis por la constitución y son: la asamblea nacional en pleno, la comisión de asuntos culturales familiares y sociales, la comisión de asuntos extranjeros, la comisión de la defensa nacional y de las fuerzas armadas, la comisión de finanzas, de economía general y de plan, la comisión de las leyes constitucionales, legislación y administración general de la república, la comisión de la producción y de intercambio comercial.

La citada Asamblea, aparte de las comisiones ordinarias que tiene para controlar la acción del gobierno y en las cuales se recibe la comparecencia de los ministros, han constituido comisiones de información respecto de todos los problemas relevantes a su propia competencia. Después de 1988 se han renovado los métodos de trabajo de las comisiones permanentes para darles mayor potestad para proceder a las audiencias públicas, citar a personas del gobierno y de la sociedad civil, dando oportunidad a la prensa para que participe en estos programas de intercambio de información, ya que las comisiones permanentes son la única posibilidad de abrir positivamente la

evaluación de la legislación que rige al pueblo francés. Igualmente constituye comisiones especiales de control para examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o de las relaciones internacionales.

Cortes Españolas. En España también se denominan comisiones y se integran por los miembros que designan los grupos parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la mesa del congreso después de haber oído la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la cámara.

Para poder funcionar, dichas comisiones eligen de entre sus miembros una mesa, compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. Las comisiones cuentan con alrededor de 48 miembros, pudiendo variar su número por acuerdo de la mesa del Congreso. Son comisiones permanentes legislativas las denominadas:

1. Constitucional;
2. asuntos exteriores;
3. justicia e interior;
4. defensa;
5. educación y cultura;
6. economía, comercio y hacienda;
7. presupuestos;
8. agricultura, ganadería y pesca;
9. industria, obras públicas y servicios;
10. política social y de empleo;
11. régimen de las administraciones públicas. También son comisiones permanentes las que deben constituirse por disposición legal y son: de reglamento, estatuto de los diputados y peticiones.

Existen además las comisiones no permanentes que se crean para un trabajo concreto y se extinguen a su finalización o, en todo caso, al concluir la legislatura.

Entre los órganos internos, que se estatuyen por disposición de la ley orgánica, reglamentaria o por decisión de la propia asamblea, se encuentran las comisiones y comités cuya denominación depende de factores tales como la función o tipo de trabajo que realicen, ya sean de carácter legislativo, gubernativo o de resolución interna o administrativa.

Parlamento Italiano. El sistema italiano tiene varios tipos de comisión: las parlamentarias, las bicamerales y las constituidas por cada una de las cámaras. Hay comisiones que se crean con el carácter de comités permanentes dentro o fuera de la sede del parlamento. En el caso de las segundas, laboran directamente con la administración en el asunto de su competencia.

Las comisiones pueden clasificarse en comisiones o comités parlamentarios permanentes, comisiones especiales, comisiones consultivas, comisiones paritarias, comisiones de control y vigilancia de la amortización de la deuda pública, comisión para la vigilancia del Instituto de Emisión y la Circulación del Billeto de Banca, comisiones parlamentarias para las cuestiones

regionales e incluso, una comisión parlamentaria para la investigación y vigilancia del servicio de la radio televisión del Estado.

Congreso Federal Norteamericano. En Estados Unidos la Constitución confiere el Poder legislativo federal a un órgano parlamentario denominado congreso, de naturaleza bicameral. El senado se forma por dos representantes de cada uno de los miembros de la Federación que se renueva por un tercio cada dos años. Normalmente es presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos.

La Cámara de Representantes la preside el líder o *speaker*. Es conveniente marcar esta distinción en relación con la composición y representatividad de ambas cámaras, así como su estructuración y funcionamiento en comités.

Cada cámara tiene sus propios comités. Bajo reglas de colaboración y para coordinar eficazmente el trámite conjunto de asuntos entre ambas cámaras, se establecen homologados comités o comisiones permanentes especializadas por materias (*standing committees*), comisiones constituidas por la asamblea para investigaciones especiales (*investigating committees*), y una comisión intercameral que procura tratar los asuntos relativos con el texto de la ley para resolver las contradicciones entre los legisladores (*committee conference*).

La Legislatura Indú. En la India opera un sistema basado en el sistema parlamentario establecido para la *Commonwealth*, por tanto su legislatura ha sido organizada bajo el mismo principio de sistemas de los comités que comprende:

- a) El comité constituido por toda la cámara;
- b) los comités especiales; y
- c) los comités de presupuestos privados.

En la Cámara de los Lores también existe el comité del presupuesto público y en la de los comunes comités permanentes de presupuestos públicos y otras materias. Todos estos comités son propuestos o electos por la cámara o nombrados por el *Speaker* (líder). Trabajan bajo su dirección y las funciones y los procedimientos que deben seguir son regulados por el manual de reglas de procedimiento conocido como *Directions del Speaker*.

Los comités pueden ser clasificados como:

- a) Comités permanentes; o
- b) como *ad hoc* comités (especiales o transitorios).

Los permanentes son el comité de peticiones, el comité de privilegios, el comité de legislación subordinada, los comités de financiamiento el comité de cuentas públicas, el comité de impuestos, entre otros. En tanto que, entre los comités especiales, se encuentran el comité de la convención de ferrocarriles, comités conjuntos de presupuesto y los comités especiales que sean necesarios para el trabajo parlamentario.

Cámara de Representantes de Indonesia. Las Reglas de Procedimientos de la Cámara de Representantes de la República de Indonesia organizan el trabajo parlamentario en varios comités:

- a) El *steering committee* que se forma por todos los miembros de la cámara en número y proporción a cada una de las diversas fracciones en ella representadas, y actúa como órgano permanente;

b) también existen 10 comités generales que agrupan un número determinado de comités especiales que pueden ser permanentes y complementan el trabajo del comité general de la cámara y atienden, en forma particular, el cumplimiento de las diversas responsabilidades y asuntos que le son encomendados quedando obligados a presentar a la asamblea los reportes, los informes y los documentos suficientes para que se proceda a la discusión de las leyes.

Como ejemplos, se pueden citar que el Comité I, comprende los asuntos de los Departamentos de Asuntos Exteriores, de Defensa y Seguridad y de Información, los correspondientes a las Fuerzas Armadas de la República de Indonesia, al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, al Cuerpo Coordinador de la Inteligencia de Estado y la institución del Estado llamada *code*; y el Comité VIII, trata los asuntos del Departamento de Salud, del Departamento de Asuntos Sociales, del Ministerio de Estado para Asuntos de la Mujer y el Cuerpo Coordinador Nacional de Planificación Familiar.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. En Costa Rica, el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa determina que las comisiones son: permanentes ordinarias, permanentes especiales y especiales. Son permanentes ordinarias: las de gobierno y administración, asuntos económicos, asuntos hacendarios, asuntos sociales, asuntos jurídicos y asuntos agropecuarios y recursos naturales. Cada una tiene un catálogo de atribuciones y competencias sobre asuntos específicos. Se componen por nueve diputados, salvo la de asuntos hacendarios que se conforma con 11 miembros, quienes durarán en su cargo un año.

Son comisiones permanentes especiales: la comisión de honores, la comisión de libros y documentos, la comisión de redacción y la comisión de relaciones internacionales. Las comisiones especiales, son las que por determinación de la asamblea estudian un asunto determinado o cumplen una misión específica. Se forman por tres o cinco diputados, pudiendo formar parte de ellas cuando fuere necesario como índole de las funciones que tengan que desempeñar, personas que no sean legisladoras, en carácter de asesores, las cuales tendrán voz pero no voto, en cuyo caso la comisión pasará a denominarse comisiones especiales mixtas. Los asesores devengarán la dieta indicada para los diputados.

La doctrina parlamentaria al estudiar las comisiones que funcionan en los diversos sistemas, de acuerdo con su duración, las clasifica como: permanentes, ultrapermanentes y transitorias. Por su naturaleza: de dictamen legislativo, de vigilancia sobre el presupuesto, de investigación al ejecutivo y jurisdiccionales para conocer de los juicios político y el de responsabilidades; por sus fines: ordinarias y extraordinarias; por su composición: propias y mixtas; y, por su integración: nacionales e internacionales.

El número de comisiones o comités -que generalmente se constituyen o integran al inicio de cada legislatura o periodo de actividad de las cámaras del congreso o parlamento-, depende en primer lugar del tipo y cantidad de asuntos que cada una deba resolver o dictaminar y, en segundo, del número de legisladores que quieran integrarlas.

En la práctica norteamericana, las asambleas deliberativas tienen a su servicio comités que hacen el trabajo preliminar para preparar algunas materias o negocios que deben ser tratadas por el Pleno. Estos comités pueden ser de carácter permanente o comités integrados *ad hoc* o comités formados por todos los miembros de la propia asamblea deliberativa.

Por regla general las comisiones y los comités permanentes realizan su trabajo a lo largo de todo el año; los comités seleccionados únicamente se reúnen para propósitos específicos; en tanto que los comités generales pueden turnar algunos asuntos a comités ordinarios o a subcomités, dependiendo de la decisión de la mayoría.

Las comisiones o comités tienen una autoridad limitada: producen dictámenes de procedencia de iniciativa de ley o decreto; preparan resoluciones de actos gubernativos; emiten reportes; formulan

recomendaciones e integran expedientes documentales de los asuntos puestos bajo su competencia para, todos ellos someterlos a la consideración de la asamblea general, en su caso de la asamblea particular comisión o comité general que haya solicitado su intervención.

Para tomar las decisiones los comités siguen la regla de la mayoría; en asuntos especiales, requerirán de una mayoría calificada. Los miembros de un comité que disientan de la resolución tomada por la mayoría, tienen el derecho de presentar una notificación al propio comité ya sea en forma de memorial, voto particular o reporte de responsabilidad. Este documento formará parte del que se presente a la asamblea general.

El valor de las resoluciones de cada comité se circunscribe, exclusivamente, al asunto que les fue tratado o que ellos han resuelto pero siempre son de carácter propositivo y de ninguna manera resolutive. Es decir, se requiere que la asamblea general conozca el resultado del trabajo del comité, lo discuta y, en su caso lo apruebe o repruebe.

En el sistema parlamentario, los comités por ley común tienen prohibido reconsiderar su voto ante el pleno.

Todos los documentos, dictámenes respecto de iniciativas o proposiciones legislativas, memoriales de resolución, puntos de acuerdo y reportes especiales que son producidos por las comisiones, se entregan al secretario de la asamblea general, firmados por todos los miembros que lo hayan aprobado, para que proceda a incluirlos en la agenda del trabajo del pleno de la cámara.

Durante el debate de la resolución presentada por la comisión o el comité, los miembros del mismo tienen prioridad para intervenir en las discusiones en razón de que tienen en su poder toda la información de cada caso, conocen plenamente los argumentos a favor y en contra de la resolución tomada y que han sido discutidos y agotados en el seno del comité. Su intervención resulta aleccionadora y positiva para informar el criterio de los miembros de la asamblea general.

Las comisiones o comités tienen facultades para recomendar una resolución que puede ser adoptada o no pueden hacer la recomendación de que el asunto no debe ser tratado en cierto periodo o por la asamblea, quedando en este caso pendiente una moción suspensiva de resolución. Si el comité recomienda que una resolución no debe ser adoptada, el pleno puede determinar si adopta o no la resolución de la comisión. En ocasiones las recomendaciones incluyen una posposición indefinida o una por cierto tiempo y entonces la asamblea deberá determinar lo concerniente. Pero, como ya se apuntó, todas las resoluciones tendrán que hacerse del conocimiento del Pleno para que decida aprobando, desaprobandu o observando las resoluciones de los comités.

Dentro del proceso para la formación de las leyes, las comisiones más importantes son las llamadas de dictamen legislativo; para la función política, resultan ser las de control, vigilancia presupuestaria y las jurisdiccionales; en tanto, para la opinión pública, las de investigación y las especiales.

La formación de comisiones mixtas generalmente obedece al principio de representación paritaria.

La duración de las comisiones especiales o de investigación puede ser limitada desde su integración inicial, o terminar cuando se haya agotado el negocio o asunto que se le haya encomendado o, bajo ciertas circunstancias, pueden ser disueltas anticipadamente.

III. La Constitución General de la República Mexicana en su artículo 70, faculta al Congreso para expedir la ley orgánica que regula su estructura y funcionamiento democrático interno, en atención a la composición política plural de cada una de sus cámaras. Reconoce la existencia de los grupos parlamentarios como formas de organización que pueden adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la cámara; y los reconoce como fracciones o grupos

parlamentarios que coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas camerales y, además, de esta manera contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las deliberaciones en la que participan sus integrantes.

Sobre la base de este reconocimiento de los grupos parlamentarios, se estructura en la cámara de diputados, la división interna del trabajo legislativo en:

- a) Diputaciones;
- b) la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que ha venido a sustituir parte importante del trabajo que desarrollaba la Gran Comisión;
- c) las comisiones de dictamen legislativo que ejercen, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior; estas comisiones junto con la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura;
- d) las comisiones de investigación y las jurisdiccionales que se constituyen con carácter transitorio, cuando así lo acuerde la cámara y conocerán específicamente de los hechos que haya motivado su integración;
- e) la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias; y
- f) cuatro comités: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Las comisiones o comités se integran con un presidente y varios secretarios, procurando siempre que su organización tenga una representación plural.

La Cámara de Senadores cuenta en primer lugar, con la Gran Comisión del Senado que hace las veces de la Junta de Portavoces Española, cuya función principalísima tiende a coordinar la expresión de las diferentes corrientes, resultante del pluralismo político que caracteriza al Senado de la República, para encauzarlas en un foro formal y estructurado de análisis y discusión que permite concretar el pensamiento de los grupos parlamentarios en acciones que coadyuvan al óptimo ejercicio de sus responsabilidades y funciones legislativas, políticas y administrativas.

La Gran Comisión se integra con un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. La designación de los senadores representantes de cada Entidad Federativa se hace por mayoría de los votos de los senadores de dichas entidades. Se requiere que al momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos.

La Directiva de la Gran Comisión se integra por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. Todos ellos son designados por mayoría de votos de los miembros de la comisión, a excepción del segundo vicepresidente que es el coordinador del Grupo Parlamentario de la Primera Minoría.

El Senado cuenta, además, con las siguientes:

- a) Comisiones ordinarias que tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la comisión de estudios legislativos, realizan el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia;
- b) comisiones especiales: de estudios legislativos, de administración y biblioteca;

c) comisiones jurisdiccionales; y

d) comisiones de investigación (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados, edición oficial preparada por el Letrado de las Cortes, Manuel Gonzalo, Madrid, 1986, 2a. ed.

Diccionario de Términos Constitucionales y Parlamentarios, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

L'Assemblée Nationale, publicación de los Servicios de Comunicación de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, París, abril de 1991.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, edición oficial, México, 1988.

Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, San José de Costa Rica, s/f

Reglas de Procedimiento de la Casa de Representantes de la República de Indonesia, publicación del Departamento de Información en cooperación con el Secretariado General, publicación oficial, Jakarta, 1989.

ROZAKIS LAURIE, Merriam, *Webster's Rules of Order*, Merriam Webster's, USA, 1994.

ROEL, Santiago, *Las comisiones en derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

TANDA ANTON, Paolo, *Dizionario Parlamentare*, Editor Colombo, Roma, 1987.

The British Parliament, publicación oficial de la Oficina de Información, núm. 56/88, Londres, 1988.

VRIES, Mary A, de, *The New Robert's Rules of Order*, Penguin Group, Nueva York, 1990, 1a. ed.

comisión competente

I. Expresión compuesta de las voces latinas a) *commissionem* (vid. *supra*, *comisión*); y b) *competencia* relación proposición, aptitud, conveniencia). En el sentido jurídico constitucional se refiere a la cualidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

La palabra *competente* se traduce en otros idiomas como: portugués e italiano, *competente*; inglés, *competent*, francés, *compétent*, *apte*, y alemán, *zuständig*, *massgebend*.

II. En el derecho parlamentario, es aquel órgano estatuido en la ley o constituido por voluntad de la asamblea al cual se le dota de atribuciones específicas para que intervenga en la resolución y dictamen de los asuntos que se le ponen en estado.

De acuerdo con el sistema parlamentario o congresional, las comisiones o comités que se forman al interior de las cámaras o en forma mixta, deben fundar su competencia en la ley o reglamento parlamentario. En la norma se encuentra la razón de su existencia, la naturaleza que se les asigna, las funciones que deben desempeñar, los procedimientos que deben aplicar, los tiempos que deben presentar sus resoluciones, su modo de gobierno interior y el valor de los dictámenes que presentan al Pleno.

De esta manera, la ley les fija su competencia exclusiva y, por lo tanto sólo pueden intervenir en los asuntos que son inherentes a su naturaleza, funciones o fines específicos. En algunos casos la competencia de la comisión o del comité queda comprendida en el nombre de la misma y en su correspondencia con la existencia de un órgano del ejecutivo que tenga a su cargo la misma materia.

Por el nombre un comité o comisión se identifica y distingue, a la vez que establece su campo de acción. La precisión permite la exacta función de este tipo de órganos. Excepcionalmente una comisión no competente puede conocer de un asunto que corresponde a otra, pudiendo derivar esta situación de varias circunstancias, tales como que la carga de trabajo de la comisión originalmente competente, le impida resolver el asunto puesto a su consideración, o porque no haya podido rendir en tiempo la resolución al caso, así porque se hayan producido variaciones en las consideraciones políticas o parlamentarias en relación con el tratamiento del caso encomendado.

Es común en la práctica parlamentaria que se nombren comisiones unidas para la resolución de casos de asuntos que afectan varios ámbitos del derecho o de la administración gubernamental. Por estar permitida por la ley esta práctica, se puede afirmar que la competencia de las comisiones unidas deviene, necesariamente, de la ley orgánica o reglamentaria del congreso o parlamento.

III. La Ley Orgánica del Congreso Mexicano fija la competencia de las comisiones de las cámaras de diputados y senadores, de acuerdo con la naturaleza, fines o denominación de la misma. En relación con la naturaleza, las comisiones pueden ser de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Por los fines para los cuales hayan sido creados, se denominan "especiales"; y, por último, la competencia de las comisiones ordinarias, es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal (arts. 50 y ss. 80).

En tanto que los comités tienen un nombre específico que determina su función y, tales son: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el Instituto de Investigaciones Legislativas (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1988.

comisión de apelación

I. El término comisión en su tercera acepción que le otorga el DRAE. señala que es una delegación o conjunto de personas delegadas por una institución o corporación para una función. Por su parte, la voz apelación proviene del verbo apelar, que deriva del latín *appellare* que significa interpelar. La apelación es la acción de dirigirse a alguien invocando cierta cualidad, situación o actitud suya, en favor de cierta cosa, de acuerdo a la segunda acepción del DRAE.

La palabra *apelación* se traduce al portugués *apelacao*, al inglés *appeal*, al francés *appel*, al alemán *berufung* y al italiano *appellazione*.

II. La comisión de apelación es el órgano técnico de decisión definitiva de los resultados de la elección en las áreas vecinales de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, en México. Tiene el carácter temporal y se integra por cinco licenciados en derecho, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a propuesta que por el doble del número de miembros le formule el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este órgano se creó para el proceso de

integración de los Consejos Ciudadanos en 1995, conforme a los lineamientos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Sobre el particular, conviene destacar para el estudio del derecho parlamentario, el proceso de designación de los Miembros de la Comisión de Apelación, ya que interviene un órgano legislativo, como es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por principio, los requisitos que deben reunir los miembros a dicha Comisión, son: tener 28 años al día de su nombramiento; tener título de licenciado en derecho; contar con tres años de ejercicio profesional, cuando menos; no haber sido condenado por delito intencional; ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de derechos; ser vecino del Distrito Federal; contar con conocimientos para el adecuado desempeño de sus funciones; no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato, en los tres años anteriores al de la designación; no ser ni haber sido dirigente partidista (nacional, estatal o municipal) en los tres años anteriores; no ser registrado como candidato, ni desempeñar, ni haber desempeñado el cargo de Consejero Ciudadano; gozar de buena reputación y prestigio público; y no ocupar un cargo en el gobierno federal o del Distrito Federal o en ninguna de las delegaciones.

Toda vez que los aspirantes a Miembro de la Comisión de Apelación, han cubierto con estos requisitos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal envía a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una lista con 10 nombres, de la cual el órgano legislativo evaluará y designará a los cinco miembros que tengan a su cargo la función jurisdiccional de la elección de Consejeros Ciudadanos. Es decir, a este órgano legislativo le corresponde elegir a dichos miembros, esta atribución atiende a su composición plural y le otorga un carácter de formalidad jurídica y política.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Participación Ciudadana, la Comisión de Apelación tiene las siguientes atribuciones: conocer de las solicitudes de apelación que presenten las fórmulas de candidatos a Consejeros Electorales; realizar todos los actos y diligencias necesarios para la resolución de las impugnaciones que le sean planteadas; declarar improcedentes las solicitudes que no reúnan los requisitos que enuncia la ley mencionada; resolver en forma definitiva e inatacable las apelaciones que conozca; declarar, en su caso, la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas y en su caso, puede determinar la realización de nuevas elecciones.

Cabe mencionar, que el nombre asignado a este cuerpo colegiado, sólo responde parcialmente a la naturaleza e importancia de sus funciones, pues en realidad realiza funciones jurisdiccionales en la materia, se trata de una especie de Tribunal Electoral (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

GARCÍA MOTA, David, María Luisa González Labrada, Javier Orozco Gómez, Fernando Tapia Radillo y David Vega Vera, *Comisión de apelación: organización, atribuciones y competencia*, elección de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal, 1995.

comisión de conciliación

I. Expresión compuesta de las voces latinas *commissionem* (*vid. supra*); y *conciliare*, que tiene dos acepciones: concordar los ánimos, poner de acuerdo a quienes estaban opuestos entre sí, y, conformar proposiciones o doctrinas que parecen contrapuestas.

La palabra *conciliación* se traduce en otros idiomas como: inglés y francés, *conciliation*; alemán *versöhnung*, portugués, *conciliação*; e italiano, *conciliazione*.

II. En derecho parlamentario debe comprenderse como aquel órgano o grupo integrado por legisladores pertenecientes a dos asambleas diferentes o por varios miembros pertenecientes a distintas fracciones parlamentarias de su propia Cámara, cuya función principal tiende a concordar los ánimos entre todas las partes en conflicto y procurar conformar en un criterio unánime las distintas proposiciones contradictorias, a fin de presentarlo ante su Asamblea para su examen, discusión y aprobación.

En efecto, el proceso de aprobación de las leyes por dos cámaras dentro de los sistemas bicameralistas, si bien permitió poner en práctica el principio de pesos y contrapesos al interior del Poder Legislativo, también es que trajo en el pasado una serie de conflictos y controversias entre ambas derivados del ejercicio del poder político lo cual, en cierto modo, contribuyó a provocar crisis políticas y el retraso en la formación de leyes o decretos.

Las asambleas actuales, ya dentro del sistema bicameralista parlamentario o presidencial, han adoptado un nuevo sistema o mecanismo para resolver tales y tan difíciles asuntos políticos y parlamentarios, que necesariamente se producen entre la Cámara de Representantes o Diputados y la de Senadores cuando hay discrepancias sobre el texto de alguna ley, consistente en la formación de Comisiones Especiales denominadas Comisiones de Conciliación. Estos órganos procuran resolver las discrepancias que los legisladores atribuyen al texto de una ley, a partir de sus posiciones ideológicas o de los intereses que representan en el seno del Parlamento.

La función específica y más eficaz consiste en recibir las opiniones de los diversos partidos políticos o fracciones parlamentarias que integran cada asamblea general, con el propósito de preparar los textos de negociación y aprobación concertada para someterlos a nueva discusión interna de cada Cámara para así coadyuvar al óptimo desarrollo del proceso de toma de decisiones políticas y legislativas, y para también ordenar y facilitar la participación de los representantes populares en las tareas internas de las cámaras.

Su importancia destaca, además, porque contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones, reduciendo las discrepancias provenientes del texto de la ley que deben aprobar o por concepciones de ideología política y estableciendo las coincidencias de resolución conjunta.

Algunos países de bicameralismo parlamentario ya han instituido formalmente la existencia de estas comisiones que operan en forma simplificada y eficaz, dependiendo del sistema que fija el momento en que se debe producir la intervención de cada Cámara.

En Bélgica reciben el nombre de Comisiones de Concertación mismas que ponen en práctica mecanismos de conciliación que es fruto de un simple acuerdo entre la Cámara de Representantes y el Senado. El valor del trabajo de dichas comisiones se basa en la experiencia de sus integrantes y en nuevas formas de práctica parlamentaria. Por ello esta Comisión parlamentaria se compone de manera paritaria con miembros de ambas cámaras y regula los conjuntos de competencia que nacen de ambas y de común acuerdo aplica los términos del examen, discusión y resolución, contenidas en sus reglamentos.

El mecanismo de conciliación puesto en práctica en Francia lo activa la comisión mixta paritaria que participa en el diseño de las leyes examinando sucesivamente en cada una de las asambleas un texto único; y puestas de acuerdo sobre el mismo, lo presentan a cada cámara para que mediante una sola lectura pueda ser aprobado. El Primer Ministro tiene la facultad de provocar la reunión de una comisión mixta encargada de un texto común sobre disposiciones controversiales para contribuir, con información, a la formación precisa del final de la ley. Con la participación de esta Comisión, cuyos miembros son parlamentarios de grande y mayor experiencia, se logra un óptimo y eficaz proceso para la aprobación de las leyes.

El Comité de Conciliación del *Bundestag* y del *Bundesrat* Alemán, igualmente permite la rápida solución de los problemas para la aprobación de la legislación de carácter federal. Posibilita una amplia deliberación en el seno del mismo para consolidar los compromisos -para los casos de divergencia de opiniones sobre un texto básico de los dos órganos legislativos. Con base en el diseño del texto de las leyes que deben ser aprobadas por una u otra cámara, conciliar las diferencias, mediante votaciones que simplifiquen el procedimiento de discusión reglamentario. Este mecanismo de reducción de las diferencias y negociación de los textos, facilita la unión de la diversidad de criterios expresados en cada cámara, en beneficio del tiempo que emplea cada Cámara en lo particular y el Parlamento o Congreso en lo general para la aprobación de la ley.

En Italia no existe una comisión especial, aunque la Constitución en su artículo 70 establece las bases para que la función legislativa sea ejercitada por cada una de las cámaras permitiendo que la aprobación de una ley en la primera cámara pase a la segunda y que en el caso de que ésta aporte modificaciones al texto, se regrese a la primera, para que proceda a su aprobación, sin existir algún mecanismo de conciliación entre las dos cámaras.

Recientemente en los Países Bajos fueron revisados los mecanismos de conciliación bicameral ya que, por tratarse de un sistema imperfecto y por la posición constitucional que asigna a la primera cámara prioridad en el procedimiento legislativo respecto de la segunda cámara, la resolución de los conflictos entre ambas ramas del parlamento no tenía mecanismo conciliador. Por esta razón se ha creado una Comisión Mixta de Conciliación en la que participan miembros de ambas cámaras.

El Parlamento Español ejercita la función legislativa debido a que el gobierno le ha depositado el poder de iniciativa legislativa de ciertas leyes. No obstante, la tradición parlamentaria y el sistema bicameral adoptado, la Constitución española no prevé algún mecanismo específico de conciliación para resolver las hipótesis de conflictos surgidos sobre la interpretación de un texto de ley en el ámbito del procedimiento ordinario de la formación legislativa. Esa decisión final se atribuye al Congreso de los Diputados.

En Estados Unidos se han organizado diversos comités de conciliación denominados *Joint Committes*, que se reúnen cada ocasión que se controvierte un texto de ley o de una resolución. Lo componen paritariamente miembros de ambas cámaras. Son cuatro los comités: de Asuntos Económicos, de Impuestos, de la Biblioteca del Congreso y la Oficina de Imprenta del Gobierno.

Adicionalmente se encuentran las Conferencias de Comités cuya función es tratar de que el Congreso apruebe un texto idéntico de la ley para transmitirlo al presidente para su firma.

Los comités tienen diversas opciones para resolver las contradicciones:

- a) Una primera solución de conciliación tiene una lógica de funcionamiento apropiada para un parlamento bicameral y consiste en facilitar el constante intercambio de opiniones para negociar el surgimiento de un acuerdo. Tal solución limita la posibilidad de enmiendas de una cámara a otra cámara.
- b) Otro segundo procedimiento, consiste en el debate informal que confrontan los senadores y diputados con sus respectivos consejeros y asesores, buscando que su resultado se traduzca en una negociación común que permita presentar en ambas cámaras documentos comunes para ser aprobados.

En resumen, la necesidad de resolver los problemas que se producen en los sistemas bicameralistas, nacidos de la contradicción entre ambas cámaras por diferencias sobre el texto del proyecto de ley que les ha sido presentado para su aprobación, ha permitido la adopción de sistemas, principios y reglas de conciliación parlamentaria entre ambos cuerpos colegiados, en

beneficio de la formación y aprobación de las leyes. Tales comisiones, hoy en día, resultan de una grande y eficaz utilidad procedimental.

III. En México no existen las comisiones de conciliación. Las contradicciones o discrepancias que surgen entre las cámaras en relación con el proceso de la formación de la ley o respecto de cuestiones de tipo administrativo, son resueltas de acuerdo con las normas procesales establecidas en la constitución (art. 72), con intervención del Presidente de la República. Aunque existen las reuniones de conferencia, a las cuales asisten diputados y senadores, para deliberar sobre determinado negocio (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

comisión permanente

I. Expresión compuesta de las voces latinas *commissionem* (vid. *supra*); y *permanens*, que permanece, que dura, que tiene estabilidad y firmeza. En derecho parlamentario, dicese de un órgano constituido para subsanar las ausencias de las cámaras en los periodos de receso y representar al Poder Legislativo en ese tiempo.

La palabra *permanente* se traduce en otros idiomas como: inglés y francés, *permanent*; alemán, *dauernd*, *bleibend*; portugués, *permanente*, *inmutável*; e italiano *permanente*.

En los sistemas bicamerales, con este nombre se designa al grupo mixto que se integra con un número determinado de diputados y senadores, y que ejerce las funciones cuyos límites se marcan en los textos de ambas cámaras, para que pueda actuar como órgano regulador que suple temporalmente la actividad de ambas cámaras cuando éstas entran en periodos de receso como Asamblea o Congreso General.

II. Por tradición proveniente de las instituciones del derecho parlamentario hispánico, la Comisión Permanente se conoce como la clásica Diputación Permanente de Cortes, que se compone de un número reducido de miembros (a lo sumo 21), con dominante de los diputados y cuyos miembros se designan en cada cámara, de acuerdo con la proporción de la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas que las integran.

El origen de la comisión permanente, tiene fundamento en la teoría de la división de poderes, que exige que éstos deben tener presencia y actividad permanente para cumplir las funciones esenciales que la sociedad le encarga al Estado. Inclusive porque tal permanencia constituye el único medio para lograr el equilibrio del poder público, mediante el constante procedimiento de colaboración y vigilancia entre poderes, adoptado por los estados modernos. Además, y dado que las funciones que realizan el Ejecutivo y el Judicial son, por su naturaleza, de carácter continuo e ininterrumpido; en tanto que, la función del Poder Legislativo se cumple y desarrolla durante periodos específicos de actividad, para subsanar la ausencia y prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política del Estado, los sistemas constitucionales actuales han adoptado la existencia de una comisión que debe funcionar durante los recesos del Congreso.

De acuerdo con el principio del poder autorreglamentario del cuerpo legislativo y por necesidad constitucional de atribuir únicamente al cuerpo colegiado la competencia para dictar y poner en vigencia leyes o decretos, tal Comisión Permanente no tiene asignadas funciones ejecutivas o legislativas.

III. En México, la Constitución (arts. 78 y 79) determina que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, que serán designados, durante la última sesión, de cada periodo ordinario. Para cada titular las cámaras también deberán nombrar, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Inmediatamente, la Comisión Permanente se reúne en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos y de nombres, si hubiere dos o más apellidos iguales, ayudado por dos secretarios de su elección, procederá a nombrar por mayoría de votos a la mesa directiva.

La Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de las cámaras para la cual fue elegida correspondiendo alternativamente la presidencia para un periodo a los diputados y, para el periodo siguiente a los senadores.

Este órgano del Congreso debe sesionar una vez por semana para atender el despacho del asunto de su competencia. Podrá formar comisiones, tales como: agricultura y fomento, comunicaciones y obras públicas, educación pública, gobernación, defensa nacional, hacienda y crédito público, justicia, puntos constitucionales y relaciones exteriores.

El artículo 79 de la Constitución expresamente confiere a la Comisión Permanente las siguientes atribuciones:

- a) Prestar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria para atender la contingencia de que se trate;
- b) recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- c) recibir durante el receso del Congreso 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;
- d) acordar por propia determinación o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola cámara, a periodo de sesiones extraordinarias, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;
- e) cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal le someta la designación del Procurador General de la República, puede otorgar o negar su ratificación;
- f) resolver y conceder la licencia, hasta por 30 días, al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta;
- g) ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ciertos funcionarios de la administración y para oficiales de grado superior del ejército, armada y fuerza aérea nacionales; y
- h) conceder y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

En términos generales se puede resumir que la Comisión Permanente suple la ausencia de las cámaras y, por ministerio de ley, actúa como órgano representativo de la existencia del Congreso que recibe propuestas de ley, funciona como canal de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y de cuerpo que determina el trámite de ciertos asuntos concediendo o negando, entre otros asuntos autorizaciones de diversa naturaleza (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 1995.

comisión plural

I. Expresión compuesta de las voces latinas *commissionem* (*vid. supra*); y *pluralitatis*, con los siguientes significados según el Diccionario de la Lengua Española: 1. Multitud, copia y número grande de algunas cosas, o el mayor número de ellas; 2. calidad de ser más de uno; 3. pluralidad de votos: por mayoría. El Diccionario de Ciencias Sociales, refiere el siguiente concepto: en las sociedades modernas se mezclan diversas ideologías filosóficas y religiosas, siendo el pluralismo el esfuerzo de organización general de la vida en sociedad, sobre bases comunes y respetando todas las tendencias diferentes.

La palabra *plural* se traduce en otros idiomas como: inglés y portugués, *plural*; francés, *pluriel*; alemán, *mehrzahl*; e italiano, *plurale*.

II. En el derecho parlamentario, por comisión plural se comprende aquella que se integra con un número indeterminado de legisladores pertenecientes a la propia Asamblea y que ostentan filiación política a los distintos partidos políticos representados en la Cámara.

La presencia en la sociedad actual de diversos grupos políticos con ideologías diferentes, así como la organización democrática de las elecciones para renovar periódicamente los cargos de representación popular (diputados y senadores) en los estados modernos, ha propiciado la integración plural de las cámaras legisladoras.

La conformación de las asambleas con legisladores electos y representantes de los diversos partidos políticos, explica la existencia de las llamadas fracciones parlamentarias. Esta circunstancia implica que junto con la autonomía relativa de cada grupo dentro de la Cámara, se establece cierta interdependencia y obligación común para realizar el trabajo legislativo que les encomiendan sus electores.

El principio de igualdad entre los representantes populares no distingue el origen de la elección. Ya sea que haya sido votado directamente en distritos uninominales o que haya sido electo formando parte de las listas propuestas en circunscripciones plurinominales. Ambos tienen la misma calidad de diputados o senadores, según el caso.

El principio de equidad política, a su vez, permite que al interior de las cámaras las fracciones parlamentarias tengan y estén representados, dentro de los órganos administrativos y de trabajo legislativo, en una proporción equiparable a la fuerza numérica de sus electores.

La representación política, de los diferentes partidos que en la elección ganaron los cargos para la Asamblea, lleva implícita el principio democrático de respeto a todas las ideologías, sin importar, para este fin la fuerza numérica electoral.

Tomando como base los anteriores principios, la organización del trabajo político, administrativo, jurisdiccional y legislativo de las asambleas, necesariamente obliga a que las comisiones o comités acrediten una composición plural; es decir, que en cada una se encuentren representadas, proporcionalmente a su número o influencia política, todas las fracciones parlamentarias.

El fenómeno de la existencia de una mayoría predominante y minorías de oposición, propicia el perfeccionamiento de las reglas democráticas del trabajo parlamentario en los ámbitos de los derechos y obligaciones de los legisladores en lo personal, o en su calidad de miembros de fracciones parlamentarias, o en su cargo de titulares en los órganos de dirección o administración cameral o de integrantes de comisiones o comités parlamentarios o, en último caso, de su responsabilidad política ante su partido y la opinión pública. Además, las Comisiones Plurales son canales propicios para que los miembros de los partidos pequeños puedan expresar abiertamente sus criterios e influyan en las resoluciones legislativas, y también para que en forma individual los

legisladores miembros del partido mayoritario puedan desarrollar decisiones en base a un poder independiente.

La existencia de comisiones plurales de trabajo legislativo representa una garantía para los ciudadanos: que las leyes que vota el Congreso o el Parlamento han sido ampliamente analizadas, examinadas y discutidas, por todas las fuerzas políticas que conforman el espectro ideológico de la Nación.

En consecuencia, las leyes que se dicten por el Parlamento o por el Congreso tendrán, ante la ciudadanía, la necesaria legalidad y legitimidad que exige su justa obediencia.

III. En México, la Constitución señala que la Cámara de Diputados se compondrá por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas electorales regionales. En consecuencia, existe una gran participación de los partidos políticos para ganar la elección directa o la asignación de las curules de la cámara o los escaños del senado.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso acoge el principio de la pluralidad proporcional y democrática, como base para la integración de los órganos de dirección, gobierno, administración y trabajo parlamentario de cada una de las cámaras. Para el caso son, precisamente, los grupos parlamentarios, los que expresan la existencia de esa pluralidad representativa.

Cuando toca a la cámara estructurar sus comisiones de trabajo o los órganos correspondientes, deberá realizarlo sobre la base de que deben estar representados en su interior y proporcionalmente, todas las fracciones parlamentarias (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

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

ROSE-ACKERMAN, Susan, "La profesionalización del Poder Ejecutivo Mexicano. Experiencia del Congreso de Estados Unidos", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, UNAM, México, 1994, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162.

comisionado parlamentario

I. Órgano de Gobierno cuyo titular es una persona a quien el Parlamento nombra para que en su representación vigile la observancia de los derechos entre gobernantes y la Administración Pública.

La necesidad de suplir la insuficiencia de los medios y procedimientos legales para solucionar de modo satisfactorio los conflictos surgidos entre los particulares y la Administración Pública, así como el requerimiento de establecer mecanismos positivos de control y de protección al ciudadano, e incluso al administrador, de los excesos de los poderes públicos, ha dado lugar al nacimiento del llamado Comisionado del Parlamento. Su función y utilidad aunque no ha sido un remedio completamente eficaz e infalible se ha demostrado ampliamente por el tipo y variedad de acciones de carácter preventivo que despliega. Existe cierto paralelismo entre este funcionario del Parlamento y el llamado *Ombudsman*.

II. El origen histórico y legal del Comisionado Parlamentario se encuentra en la Constitución Sueca de 1809 y en la Ley del Parlamento de 1865. Dinamarca lo instituye en la Constitución de 1953 y en la ley de 11 de junio de 1964, reformada en 1959 y en 1961.

El Procurador Parlamentario para la justicia sueca y el Comisionado del Parlamento Danés son funcionarios que designa el *Riksdag* y el Folketing, cuerpos legislativos de ambos países, respectivamente.

En Inglaterra se aprobó en la creación del cargo de Comisionado Parlamentario para la administración, con un campo de actuación reducido ya que le incumbe solamente investigar los casos de defectuosa administración, sin entrar a juzgar respecto de la arbitrariedad o irrazonabilidad de las decisiones administrativas de tipo discrecional. No tiene competencia sobre los órganos del Gobierno Local, ni sobre la policía, ni los tribunales ni otros sectores importantes de la estructura estatal.

Nueva Zelanda instituyó en 1962 al *Parliamentary Commissioner*, en Alemania en 1957 se crea el Comisionado Parlamentario Federal para asuntos de defensa; en Estados Unidos, India, Irlanda y Holanda tienen desde hace años en estudio la posibilidad de establecer este tipo de funcionario parlamentario.

Esta figura al igual que la del *Ombudsman* ha sido fuertemente controvertida por doctrinarios y políticos porque su función se despliega para suplir las insuficiencias de los sistemas de control ya existentes tanto en el ámbito judicial, como legislativo y administrativo.

Existen objeciones de tipo jurídico de acuerdo a la naturaleza de los regímenes políticos constitucionales adoptados por cada Estado. Así, por ejemplo, Inglaterra que mantiene el régimen de responsabilidad ministerial, recibe las objeciones en el sentido de que el Comisionado Parlamentario es incompatible con la actividad de control que realiza el Parlamento sobre los Ministros y que se ejerce a través de preguntas parlamentarias y de comisiones investigadoras.

En los regímenes de separación de poderes la objeción principal se funda en que se violenta el principio de la separación de los poderes ya que la actividad del Comisionado Parlamentario invade directamente el campo de trabajo de la Administración del Ejecutivo. Además, por ser un funcionario federal violenta los órdenes jurídico constitucionales de los Estados Federados.

Entre la crítica favorable, se encuentra la de que el Comisionado Parlamentario deviene en contralor frente a la administración y, consecuentemente su función fortalece el principio de la legalidad objetiva ya que no sólo busca la protección del administrado sino que también la aplicación apropiada de la norma jurídica; el principio de la oficialidad que busca el desahogo de procedimientos legales que tiendan a esclarecer la verdad material sobre la verdad formal, el principio del informalismo a favor del administrado cuya consecuencia es proteger al gobernado de que su derecho no se verá perjudicado por una errónea calificación; y, por último el principio del debido proceso que implica la observancia, por parte de la autoridad, del respeto a las garantías de legalidad y audiencia que fundan el derecho del gobernado frente a la administración. En síntesis, el Comisionado Parlamentario considerado como un funcionario de alto rango cuyas funciones son de control sobre la administración pública, no debe ser considerado como reemplazador de otros funcionarios, sino como procurador de justicia que salvando las insuficiencias de las normas o colmando las lagunas de la ley, busca proteger los derechos del ciudadano, del administrador y del administrado.

III. La filosofía que inspiró la creación del Comisionado Parlamentario se encuentra en la necesidad de proteger a los gobernados de la amenaza de un poder público cada vez más fuerte y cada vez más intervencionista. En cada país el Comisionado Parlamentario tiene diferentes funciones, atribuciones y responsabilidades ante el Congreso. No obstante, su campo de acción se circunscribe a vigilar la actividad de los funcionarios administrativos civiles, y en algunos casos militares, con excepción de los magistrados judiciales, a fin de atender las quejas y reclamos relacionados con el ejercicio de los poderes y funciones de los administradores. Su intervención se inicia en donde se aparecen o denuncian comportamientos inapropiados, errores, negligencias,

descuidos, medidas irrazonables o arbitrarias, incumplimientos, transgresiones a las leyes, incluyendo las diferentes o equivocadas maneras de interpretarlas.

Para el cabal ejercicio de su función, se le ha dotado al Comisionado Parlamentario de facultades para requerir toda la información necesaria de cualquier funcionario administrativo, estableciendo diferenciación de niveles, así como para hacerlos comparecer, poder revisar la información contenida en los archivos de documentos oficiales, incluyendo aquella calificada como reservada e inaccesible para los particulares. También se le ha dotado del poder de inspeccionar los inmuebles de la administración y el derecho de asistir a las deliberaciones en las que toman parte los organismos administrativos y los judiciales.

Los procedimientos concluyen con resoluciones que se entregan a la cámara que ha nombrado al Comisionado para que el Pleno de la misma determine las acciones que se deben ejercer ante la Administración Pública (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

PADILLA, Miguel M., *La institución del comisionado parlamentario*, Plus Ultra, Argentina, 1972.

comisiones de conferencias

I. Expresión compuesta de las voces latinas: a) *commissioonem* (*vid. supra*); y b) *conferentia de conferre* = juntar, comunicar; o, también, reuniones de representantes en las que se tratan asuntos de variada índole, preferentemente de carácter internacional. En el derecho parlamentario se conocen como *comisiones de conferencias* a los organismos que crean el Parlamento o el Congreso en forma independiente o asociado a otro Congreso o Parlamento de otro país para conferenciar y negociar respecto de asuntos bilaterales o multilaterales cuya resolución es del interés común de las partes representadas.

Cuando una Comisión actúa hacia el interior del país, es de carácter nacional; e internacional, cuando participan asociados grupos de legisladores de diferentes países para tratar asuntos específicos. Su duración depende del término de la negociación, por tanto siempre resulta transitoria.

En la práctica norteamericana las comisiones de conferencia tienen facultad para celebrar reuniones de información e intercambio de opiniones con funcionarios del Ejecutivo, técnicos, científicos, intelectuales, con personas con conocimientos especiales sobre materias determinadas. También se reúnen con comisiones legislativas estatales para celebrar conferencias y, en el ámbito internacional, también celebrar reuniones de trabajo legislativo en las cuales, previa agenda acordada, se discuten y recomiendan proposiciones o soluciones de temas y aspectos de utilidad compartida.

También existe una rica experiencia de orden histórico de los beneficios que han reportado las diversas comisiones de conferencia en los sistemas parlamentarios europeos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

comisiones de cortesía

I. Expresión compuesta de la voz latina *commissioonem* (*vid. supra*); y la hispana derivada de *cortés*, actos de atención, respeto o afecto; en los órganos parlamentarios son aquellos protocolos

de forma y solemnidad que se aplican para los actos públicos. Por la función que desempeñan y el objetivo temporal que cumplen, las Comisiones de Cortesía son transitorias. Se integran informalmente por orden de la Directiva de la Asamblea o del *Speaker* o del Portavoz.

La palabra *cortesía* se traduce en otros idiomas como: en inglés, *courteousness*, francés, *politesse*, *courtoisie*; alemán, *Kompliment*, *zuvorkommenheit*; e italiano *cortesía*.

II. Las comisiones de cortesía, son útiles y necesarias para ayudar a formalizar y conducir, durante la celebración de reuniones protocolarias, sesiones reglamentarias, actos o ceremonias públicas, las relaciones oficiales que se deben y producen entre los poderes del Estado. Su oficio resulta de suma importancia ya que a ellas corresponde coadyuvar en la observancia y ejecución de ciertos actos solemnes, ya privados o públicos; ya escritos o de tradición histórica.

III. En la práctica parlamentaria mexicana las comisiones de cortesía se encuentran señaladas en diversos dispositivos de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El nombramiento de las mismas difiere en cuanto al número de sus integrantes y el objeto para las cuales se constituyen. Siempre son transitorias y, en estricto sentido, perentorias.

Se nombran comisiones de cortesía para los siguientes casos:

a) Seis comisiones, integradas cada una por cinco individuos de las respectivas cámaras, más un secretario, que tienen por objeto participar a la otra cámara, al Presidente de la República y a la Suprema Corte, que la cámara de Diputados o Senadores ha quedado y declarado legítimamente constituida.

b) Cuando el Ejecutivo asiste a la inauguración del período ordinario de sesiones cada cámara nombra una comisión de cortesía que se une a la de la otra cámara, cuya función protocolaria consiste en acompañar a dicho funcionario al recinto del congreso para que rinda el informe anual en el que dé cuenta del estado de los negocios encomendados a su administración; también se nombran sendas comisiones para acompañarlo de regreso a su residencia oficial.

Una vez que el período ordinario ha concluido, antes de declararlo, las cámaras nombran otras tres comisiones de cortesía para informar de este hecho a la otra Cámara, al Ejecutivo y a la Suprema Corte. Las que acuden a informar a los otros poderes son comisiones mixtas de cortesía porque en ellas se incorporan diputados y senadores.

En el caso de que uno de los miembros de la cámara se encuentre gravemente enfermo o haya fallecido, se nombra una comisión de cortesía para que acudan a visitarlo cuantas veces sea necesario o asistan a su sepelio. Tales comisiones se integran con dos miembros y seis miembros, respectivamente (art. 52 del Reglamento).

También cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relevancia se presente en la cámara a invitación de ésta o por sí, se nombra una comisión para que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento que podrá ser en los palcos bajos, en las curules de diputados o senadores o bien en el estrado que ocupa la presidencia (art. 196 del Reglamento).

Cuando en el recinto de la Asamblea (p.e.) se recibe una visita oficial de algún miembro de otro poder o de una personalidad nacional o internacional o de un grupo o comisión nacional o internacional, corresponde a los órganos directivos nombrar libremente a un grupo de legisladores para que en calidad de anfitriones, cumplan las reglas que exige la dignidad y la cortesía parlamentaria.

Ciertas funciones, ceremonias o actos de las Asambleas, por la dignidad del cuerpo parlamentario o de las personas que intervienen, también requieren de la observancia de formas solemnes o de un protocolo reglamentario, convencional o tradicional, cuyo conjunto de prescripciones o reglas bien pueden comprenderse como un auténtico ritual o ceremonial de cortesía en el cual, las Comisiones nombradas para participar en el mismo desempeñan, junto con los órganos de gobierno y el Pleno de la Asamblea, una función de suma importancia y trascendencia (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Ordenamientos legislativos*, Textos Concordados, edición del autor, México, 1985.

comisiones de encuesta

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *a) commissio-onem=* (vid. *supra*); y *b) inquaesita =* buscada. En su origen etimológico se refiere tanto a la investigación ordenada por una autoridad administrativa o judicial como a la reunión de testigos para dilucidar algún punto oscuro dentro de un proceso, averiguación, indagación o pesquisa.

La palabra *encuesta* se traduce en otros idiomas como: inglés, *inquest*; francés, *enquête*; alemán, *umfrage*; portugués, *indagação*; e italiano, *inchiesta*.

II. En el derecho parlamentario las comisiones de encuesta tienen por objeto recoger la opinión pública en forma cuantitativa para, con base en los datos recopilados, tomar o dictar alguna resolución de carácter legislativo.

La encuesta actualmente es una técnica estadística y de mercadeo que se usa hoy para obtener, recopilar, clasificar, codificar y ordenar la información o datos provenientes de la investigación de hechos de las ciencias sociales.

Dentro de la actividad parlamentaria puede afirmarse que la Asamblea tiene el poder para llevar a cabo encuestas, un verdadero poder de consulta. Las comisiones formadas para el ejercicio de esta facultad se conocen como Comisiones de Encuesta, y son aquellas comisiones especiales creadas y aprobadas por la Asamblea, para obtener información directa o con el propósito de explorar la opinión o la decisión de ciertos grupos demográficos o estamentos de la sociedad, civil o política, en relación a determinados asuntos públicos del Estado que requieren la intervención o una resolución del Poder Legislativo. En cierto sentido la encuesta es una consulta tipificada de personas escogidas según principios estadísticos.

Los usos que al interior del Congreso o del Parlamento puede darse a la información obtenida, varían de acuerdo a los propósitos y fines de la encuesta. Corresponde a la Comisión de Encuesta coordinar todo el trabajo de análisis estadístico, mercadológico, político y social de dicha información, en el que se apliquen y establezcan las correlaciones entre el universo de datos codificados. Con base en tales resultados debe establecer las suposiciones e interpretaciones que funden su reporte a la Asamblea a fin de que tome las decisiones correspondientes.

La estructura de la encuesta comprende tres elementos:

- a)* El órgano encuestador que determina el objeto de la investigación y de las preguntas del programa, así como los fines de la encuesta;
- b)* el grupo social o público que será encuestado para legitimar o validar una resolución; y

c) el equipo de trabajo que debe ordenar y codificar la información para obtener resultados veraces, objetivos y precisos mediante la aplicación de cuestionarios previamente elaborados que utilizan diversas técnicas para inquirir: diseño de esqueletos, traducción y conexión con pruebas, datos externos de control, forma técnica de preguntas (abiertas, cerradas, de control de elección múltiple, de abanico, de estimación, etc.), y el lenguaje a utilizar y tipo psicológico de las preguntas.

III. En la práctica mexicana, hasta hoy en día, no se ha utilizado técnicamente la encuesta ni se ha formado una comisión así denominada en ninguna de las Cámaras del Congreso, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o de las legislaturas de los Estados.

En su lugar, se utilizan los llamados foros de información que en realidad constituyen otra técnica para recoger, directamente, la opinión de personas, sociedades o asociaciones no gubernamentales, grupos de participación ciudadana o partidos políticos, de organismos corporativos de industriales, comerciantes o prestadores de servicios de diversa naturaleza, así como de los miembros de los colegios de profesionales.

bibliografía

ALVIRA MARTÍN, Francisco, "Encuesta", en *Diccionario de Ciencias Sociales*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
"Encuesta", *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1978.

comisiones de investigación

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (*vid. supra*); e *investigationem* = acción de investigar sistemáticamente, que también consiste en indagar, averiguar, hacer diligencias para descubrir alguna cosa.

Investigación se traduce en otros idiomas como: inglés, *investigation, reserch*; francés, *recherche*; alemán, (*Er*) *forschung, nachforschung*, portugués, *investigação*; e italiano, *investigazione*.

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

De acuerdo al sistema adoptado, las comisiones de investigación pueden o no estar previstas en el Reglamento Parlamentario; generalmente son designadas por la Mesa Directiva de la Cámara y aprobadas por la mayoría de sus integrantes y tienen diferente naturaleza, conformación, fines y propósitos. En general este tipo de comisiones debe realizar el asunto encomendado y producir un dictamen o informe de carácter preliminar que debe conocer el pleno de su cámara. Para sus trabajos puede disponer de diversos medios y facultades, entre las que se citan: el requerimiento de comparecencia de testigos, formulación de interrogatorios, solicitud y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas. También pueden realizar diligencias de visita a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado.

Las comisiones de investigación, como lo expresa Santaolalla, reúnen tres características: son un procedimiento colegiado, un instrumento reforzado de información ya que se reservan a cuestiones

de particular importancia o para aquellas que de otra forma no pueden esclarecerse encierran un conjunto de facultades especiales: exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante las mismas, requerir la presentación de documentos, sancionar los incumplimientos que en esta materia pueden producirse.

La Cámara de los Comunes del Parlamento Inglés posee la función de realizar investigaciones por medio de comisiones llamadas *Select Committees* para fiscalizar las actividades del gobierno.

En el sistema norteamericano, es práctica constitucional la formación de comisiones especiales para realizar investigaciones en ambas cámaras de representantes, con el propósito de conocer la conducta de los miembros del Poder Ejecutivo y de la Judicatura. El Senado dispone del derecho al *impeachment* del Presidente; el Congreso en su conjunto tiene poder sobre el presupuesto y los tributos, aprueba los tratados y el nombramiento de determinados altos cargos federales.

En España el Pleno del Congreso, a propuesta del gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la cámara puede acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público.

Las *comisiones de investigación* elaboran un plan de trabajo y pueden nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.

Las conclusiones de estas comisiones de investigación no son vinculantes para los tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales. Se plasman en un dictamen que es discutido en el pleno de la cámara y, las conclusiones aprobadas por mayoría, serán publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que la Mesa Directiva del Congreso dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

En otras legislaciones estas comisiones especiales también investigan en el ejercicio de la administración pública la aplicación del presupuesto, revisan los empréstitos contratados, analizan la eficiencia de los servicios públicos y estudian las responsabilidades en que incurren los funcionarios ejecutivos; por último, otras más, que investigan asuntos electorales o de orden político.

El fundamento de los actos de control y vigilancia del legislativo sobre el ejecutivo se encuentra en el principio de la división de los poderes y su correlativo de los mecanismos para contener el poder.

III. La Constitución mexicana autoriza únicamente la creación de comisiones de investigación, sólo cuando se trate de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, dependientes del Poder Ejecutivo, requiriéndose en tales casos la resolución de la asamblea a pedido de una cuarta parte de los miembros de la cámara de diputados o de la mitad de los que componen la de senadores.

Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio, funciona en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerda la cámara, conocen específicamente de los hechos que hayan motivado su integración (arts. 46 y 52 LOCG) y dependiendo de la urgencia y calidad de los asuntos que tengan que resolver.

Recientemente las cámaras, por acuerdos concertados entre las diversas fracciones parlamentarias, han creado comisiones de investigación sobre asuntos públicos de gran relevancia para la vida política y social del país.

La regla para integrar las comisiones determina que es el Pleno de la Cámara quien decide el número de sus integrantes.

Las conclusiones del trabajo de las comisiones de investigación deben contenerse en un informe que se somete a la consideración y conocimiento del pleno y se remiten al Ejecutivo para los efectos legales que sean convenientes (art. 93 Constitucional) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados, edición preparada por el Letrado de las Cortes, Manuel Gonzalo, Madrid, 1986, 2a. ed.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, "Funciones de control del parlamento sobre el gobierno", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, UNAM, México, 1994, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162.

PORTERO MOLINA, José Antonio, "El control parlamentario del presupuesto", en *el control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Barcelona, 1978.

comisiones de las cámaras

(Vid. *supra*, *comisión*).

comisiones del congreso

I. En el sistema constitucional que organiza al Poder Legislativo como Congreso Federal o General, tienen existencia dos cámaras: la primera que congrega a los Diputados o Representantes Populares y la segunda a los Senadores.

La palabra *congreso* se traduce en otros idiomas como: inglés, *congress*; francés, *congrès*; alemán, *Kongress*; portugués e italiano, *congresso*.

II. El Congreso, en ejercicio del principio soberano del auto gobierno, dicta para sí un cuerpo de disposiciones orgánicas y reglamentarias en las que comprende la suma de sus facultades, atribuciones y competencia. Como excepción, esta Ley no requiere la promulgación por parte del Ejecutivo, sino únicamente la orden de su registro y publicación.

El desarrollo normativo de esta ley orgánica o reglamentaria a su vez, establece la estructura, órganos de gobierno y de trabajo legislativo, funciones, procedimientos y materias sobre las que puede y debe legislar.

Para resolver la multitud y complejidad de asuntos cuya resolución corresponde al Congreso se requieren de órganos de trabajo denominados Comisiones o Comités, a los cuales por la especialidad de sus integrantes, se les encargan asuntos específicos. Las comisiones o comités pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras, a su vez, permanentes; las otras, perentorias.

Estos órganos pueden integrarse de diferentes maneras: con grupos formados por un número determinado o indeterminado de individuos o por la totalidad de los integrantes de la Asamblea, como es el caso de la llamada Comisión de la Cámara en Pleno.

Cuando las comisiones están integradas por parte de los miembros de la Asamblea pueden tener diversas denominaciones de acuerdo a su naturaleza, función y temporalidad (ordinarias, permanentes, transitorias, especiales, mixtas, de investigación, etcétera).

En Italia, siguiendo la fórmula Británica, existe la Comisión de la Cámara Completa, que se constituye por la Cámara deliberante que utiliza un procedimiento menos solemne que la sesión normal para examinar el proyecto como una comisión, es decir, sin la posibilidad de adoptar formalmente el texto.

En el sistema parlamentario francés existen seis comisiones permanentes, además de la posibilidad de formación de comisiones transitorias especialmente constituidas para el examen de un texto que, después de aprobado, concluye su función.

La existencia de las comisiones mismas implica la profesionalización y especialización del trabajo legislativo. El problema político latente en los Congresos con relación a la actividad de las comisiones, se centra en la discusión respecto del poder de decisión que deben tener las mismas, así como el acceso de los partidos políticos a su control administrativo.

Otro fenómeno de consideración es determinar el número de comisiones y el número de sus miembros para que su trabajo pueda resultar eficaz. Por ejemplo, el Congreso de Estados Unidos, integrado por 535 legisladores, tiene un total de 295 comités. La Cámara de Representantes cuenta con 27 Comités y 150 Subcomités y el Senado tiene 20 Comités y 86 Subcomités.

El principio de la autoregulación del Poder Legislativo permite que cada Congreso determine las comisiones permanentes, ordinarias, transitorias y especiales que requiere para el cabal cumplimiento y desarrollo de sus funciones y, es innegable, que el trabajo especializado de las comisiones resulta de suma utilidad práctica y funcional.

III. La Ley Orgánica del Congreso Mexicano determina, que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores contarán con el número y tipo de comisiones que cada una requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Como comisión del Congreso existe la llamada Comisión Permanente que actúa en los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.

El artículo 79 de la Constitución establece el catálogo de atribuciones y casos en los cuales esta comisión del congreso puede intervenir (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

AVRIL, Pierre, "Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo. Los auxiliares de la labor legislativa", en Verónica de la Rosa (trad.), *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994. Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162.

comisiones jurisdiccionales

I. Expresión compuesta de las voces latinas: a) *commissio-onem*= (*vid. supra*); y b) *jurisdictio* = autoridad y poder para gobernar y hacer cumplir las leyes. Perteneciente a jurisdicción.

La palabra *jurisdicción*, se traduce en otros idiomas como: inglés, *jurisdiction*; francés; *juridiction*; alemán, *jurist*; portugués, *jurisdição*; e italiano, *giurisdizione*.

II. En derecho parlamentario, se conoce como Comisión Jurisdiccional aquella que tiene como finalidad conocer de asuntos que requieren el desahogo de un procedimiento formal jurisdiccional que tiene, como el procedimiento judicial, varias etapas que incluyen:

- a) El ejercicio de un derecho de acción o excitativa formal al Poder Legislativo para que intervenga y resuelva un asunto;
- b) la obligación de aportar pruebas que funden la acción iniciada;
- c) un periodo de audiencias para recibir la probanzas, incluyendo los testimonios confesionales o de testigos que ofrezca el presunto inculpado;
- d) un dictamen elaborado por la Comisión jurisdiccional que se pondrá en conocimiento del Pleno de la Asamblea para que lo discuta y, en caso de aprobarlo, lo forme como resolución que debe conocer, según el tipo de caso que resuelva, la otra Cámara legisladora.

II. En ciertos sistemas parlamentarios y particularmente en el mexicano, de acuerdo a las facultades atribuidas a cada Cámara, estas intervienen en forma sucesiva correspondiendo a la primera, aquella que realiza las diligencias de investigación y produce el primer dictamen, actuar como fiscal u órgano de acusación ante la segunda Cámara. Esta, a su vez, actúa como órgano o jurado de sentencia. La resolución de ambas Cámaras, debidamente aprobada por el quórum reglamentario constituye una especie de sentencia.

En España existe un procedimiento (arts. 102 Constitución y 169 Reglamento) para tramitar la acusación a miembros del gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado que requiere para su inicio la presentación de una iniciativa formulada por escrito y firmada por un número de diputados no inferior a la cuarta parte de los miembros del Congreso y requiere para su planteamiento y viabilidad de la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

Si la iniciativa de acusación, después de agotado su trámite de discusión, es aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la cámara, el Presidente del Congreso debe comunicarlo al Presidente del Tribunal Supremo para que proceda a exigir la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del gobierno. En este caso la cámara actúa como órgano de acusación y su resolución es de carácter jurisdiccional.

III. En México, la Ley Orgánica ordena la creación de comisiones jurisdiccionales, con carácter transitorio que deben conocer específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. Correlativamente el artículo 109 de la Constitución otorga la facultad a cualquier ciudadano para que, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, formule denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que se inicie juicio político contra los servidores públicos que la propia Constitución establece. De igual manera para proceder penalmente contra los servidores públicos, la Cámara de Diputados debe resolver la procedencia o no de la acción contra el inculpado. Como consecuencia del trámite de ambos juicios, el político y el de responsabilidad, la Cámara de Diputados debe integrar una comisión jurisdiccional que instruya el procedimiento relativo.

La integración de esta comisión jurisdiccional se realiza al inicio de la legislatura y únicamente actúa cuando se presente o medie la denuncia ciudadana.

A esta comisión jurisdiccional se le conoce como Sección Instructora de la Cámara y tiene a su cargo practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado, a quien, por otra parte, informará sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su

elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Corresponde a la Comisión Instructora abrir un periodo de pruebas, recibirlas, allegar otras que considere convenientes; luego procederá a calificarlas y una vez terminada la instrucción pondrá el expediente a la vista del denunciante para que formulen alegatos. Concluido este plazo formula conclusiones en vista de las constancias del procedimiento.

Las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que hay o no lugar a proceder en contra del servidor público denunciado por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento. El documento que contiene las conclusiones se entrega a los secretarios de la cámara de diputados para que el presidente la convoque y la reúnan para resolver sobre la imputación. Reunida la cámara se erige en órgano de acusación previa declaración del Presidente y, en ese momento, concluye sus funciones la Sección Instructora.

En el caso de la tramitación de la declaración de procedencia, la comisión jurisdiccional también se llama Sección Instructora y practica todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida la averiguación la Sección dictamina si hay lugar a proceder penalmente contra el inculcado, rindiendo su dictamen ante el Presidente de la Cámara quien la convocará para que se erija en jurado de procedencia. La resolución de la cámara se da a conocer al inculcado y a la autoridad penal que haya requerido o tramitado el procedimiento. Concluida esta etapa, también termina el trabajo de la Comisión Jurisdiccional.

En resumen, dentro de las funciones jurisdiccionales de la cámara de diputados y de senadores, se encuentran la tramitación de dos juicios especiales:

- a) El juicio político que tiende a fincar responsabilidades constitucionales o legales a los funcionarios o servidores públicos de cualquiera de los tres poderes del Estado; y
- b) el juicio de remoción del fuero constitucional que gocen los servidores o representantes populares, para el efecto de que se sometan a la jurisdicción de los tribunales penales a fin de que la autoridad competente los juzgue en relación con los supuestos o posibles delitos que se les imputen (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1995.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Delma, México, 1991.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1994.

comisiones mixtas

I. Expresión compuesta de las voces latinas: a) *commissionem* (*vid. supra*); y *mixtus*, que se compone de varios géneros o especies distintas; dicese también, de aquello que manifiesta dos o más caracteres distintos.

La palabra *mixta*, se traduce en otros idiomas como: inglés, *mixed*; francés, *miyte*; alemán, *misht*; portugués e italiano, *misto*.

II. En la práctica parlamentaria, se refiere a las comisiones que se forman tanto al interior de la Cámara o entre Cámaras del Poder Legislativo como a las Comisiones que se integran con

legisladores y miembros del Poder Ejecutivo. En todos los casos, tienden a recabar información específica, homologar criterios y diseñar textos consensados o, según el caso, también dictámenes para presentarlos ante la Asamblea.

Es claro que la formación de Comisiones Mixtas obedece a diversas situaciones y necesidades del trabajo legislativo. En los sistemas parlamentarios europeos, las Comisiones Mixtas (*joint committees*) tienen como función primordial la revisión del texto de ley que debe ser materia de resolución de la Asamblea; en los sistemas de Congreso, la actividad que despliega la Comisión se centra en la elaboración conjunta al interior de su Cámara del Dictamen respecto de la propuesta o iniciativa de ley; esto no impide que se reúnan los miembros de esta comisión interior con otra similar de la Cámara colegisladora para resolver dudas o discrepancias sobre textos de ley aprobados o por aprobar y antes de su remisión al ejecutivo.

Es conveniente considerar que la ley es producto de la voluntad colectiva de un grupo multidisciplinario, por tanto existe una constante de necesidad de integrar a todos los especialistas en una Comisión para estudiar y dictaminar con fundamento y suficiencia tanto la procedencia o viabilidad de las iniciativas o proyectos de ley presentados ante el Parlamento o Congreso como aquellos, entre otros muchos aspectos, que se refieren a la calidad técnica o profesional empleada en el diseño y estructura de la materia que comprende el texto normativo, la claridad y precisión concedidas a los objetivos, la utilización y empleo del instrumental deontológico para articular contenidos y disposiciones; en suma, para estar en aptitud de dictaminar, discutir y votar la ley con seguridad y conocimiento de los asuntos que regula.

III. En la legislación parlamentaria mexicana, también existe la institución Comisión Mixta, pero con un sentido diferente. Con base en el principio de que las cámaras tienen atribuida la facultad para formar todas aquellas comisiones que le sean útiles o necesarias para el cumplimiento de sus funciones (arts. 42 y 77 LOCG), se pueden crear comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del congreso para atender asuntos de interés común. Únicamente por necesidades prácticas, las cámaras, forman comisiones mixtas que atienden específicamente los asuntos que le encomienda el pleno (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados México, 1994.

comisiones ordinarias

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (*vid. supra*); y *ordinarius*, que tiene diversos significados: 1. Común, regular, usual, frecuente, habitual; 2. Dícese del despacho corriente con providencias de tramitación en los negocios.

La palabra *ordinarias* se traduce en otros idiomas como: inglés, *ordinary*; francés, *ordinaire*; portugués, *ordinário*; e italiano, *ordinario*.

II. En el Derecho Parlamentario, se nombran así, a los órganos regulares y permanentes en que intervienen los legisladores para participar en la resolución y/o dictamen de los asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado. La práctica Parlamentaria difiere de la congresional. En aquella existen:

a) Las comisiones plenas, es decir las que se integran con todos los miembros de la Cámara y que se diferencian de la Sesión Plenaria porque observan procedimientos simplificados e informales para tomar sus resoluciones; y

b) las comisiones normales u ordinarias (*select committee*) que su naturaleza, funciones y número se correlacionan con las Carteras que tenga en Ejecutivo, con independencia de las que forman parte de la oposición en el parlamento.

En el sistema congresional, tanto en la Cámara de Representantes o Diputados como el Senado, el Reglamento de cada una determina el número de sus comisiones, nombre e integración tomando como base dos ámbitos de actividad:

a) Igual número en correspondencia y nomenclatura al de las Secretarías o Dependencias del Ejecutivo; y

b) de aquellas que requieren los trabajos específicos de la propia cámara.

Algunos sistemas parlamentarios utilizan el nombre de comités para referirse a los grupos de trabajo que por necesidad de la especialización de la actividad legislativa se forman al interior de las cámaras a fin de poder emitir resoluciones sobre los asuntos que se ponen bajo su conocimiento. En los sistemas presidenciales, algunas legislaciones denominan a los grupos de trabajo con el nombre de comisiones, dejando el nombre de comités para grupos de legisladores que se ocupan de cuestiones no legislativas, es decir que actúan como órganos de gobierno en asuntos comprendidos en el régimen interior de la Cámara. No obstante el término "comité" tiene mayor aceptación y se le ha concedido mayor amplitud e importancia que el de "comisión".

El concepto de comisión ordinaria que se utiliza en los países de tradición hispánica, se corresponde con el de los comités electos, a que se refiere el sistema norteamericano, y con el de los comités permanentes a que se refieren los sistemas europeos.

La Comisión Ordinaria tiene una competencia limitada a conocer los asuntos que refiere su propia denominación. En algunos países las Comisiones Ordinarias tienen un número determinado de miembros y en otras se conforman de acuerdo a las necesidades de la propia cámara. Por su especialización deben conocer preferentemente de aquellos asuntos vinculados e inherentes a su competencia.

La forma de gobierno y los procedimientos que se deben aplicar se encuentran regulados por la legislación reglamentaria del Congreso o Parlamento y, en ocasiones, la propia comisión puede expedir su reglamento interior para conducir adecuadamente y eficazmente sus trabajos y que las resoluciones que adopte se apeguen a la legalidad y a la legitimidad que reclama de *origen* todo dictamen legislativo.

Las comisiones tienen dos tipos de actividad claramente definidas:

a) El trabajo al interior de las mismas que se inicia con el documento que le es turnado por orden de la Asamblea o por instrucción de la Mesa Directiva para que proceda a estudiar y poner en estado de resolución una proposición o iniciativa de ley. Acto seguido el Secretario de la Comisión, por orden del Presidente cita a todos sus miembros a sesiones regulares para que durante las mismas se discutan las bases generales que fundan los argumentos y las razones de la futura ley, así como los textos y el número de artículos que debe contener.

Mediante la aplicación de un procedimiento simplificado de discusión abierta con toma de decisiones mediante la expresión de votos orales se consensa la voluntad mayoritaria de los miembros de la comisión constituyendo su resolución la base sobre la cual se sustenta el dictamen que se presenta ante la Asamblea.

b) el trabajo al exterior de las comisiones ordinarias comprende dos vertientes: b.1) la realización de audiencias, consultas o foros de participación ciudadana o de especialistas, con el propósito de recabar ya información técnica especializada adicional a la que

comprende la exposición de motivos del proyecto legislativo, o bien auscultar la opinión pública y política de diversos sectores de la sociedad que pudieran ser afectados por la emisión de la nueva ley; b.2) la participación en el seno de las sesiones plenarias durante la presentación, explicación, debate y aprobación del dictamen que oportunamente hayan producido.

La existencia de las Comisiones Ordinarias acredita la calidad técnica y profesional del trabajo institucional de los legisladores, la eficacia de la división de las actividades parlamentarias por especialidades, así como la organización funcional y efectiva de la producción normativa.

En realidad las Comisiones Ordinarias funcionan como órganos permanentes de gobierno legislativo.

III. En el Congreso mexicano se constituyen de la siguiente manera: En la Cámara de Diputados existen dos clases de comisiones ordinarias, que se constituyen con carácter de permanentes:

1. Las que tienen funciones de dirección entre las que se encuentran las comisiones de:

- a) Régimen Interno y Concertación Política;
- b) de Dictamen Legislativo;
- c) Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- d) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y

2. Las denominadas de dictamen legislativo que incluye las siguientes:

Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos, Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda.

Cada una de estas comisiones se integran durante el mes de septiembre del año en que se inicia la legislatura, con un número de no más de 30 diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la comisión de régimen interno y concertación política, la cual debe cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, tomando en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

Especial mención, merece la Comisión Ordinaria de Régimen Interno y Concertación Política que se integra por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la cámara. Esta comisión funge como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia cámara. Entre las importantes funciones que desempeña, se encuentra:

- a) Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el pleno de la cámara;
- b) proponer a los integrantes de las comisiones y comités;

- c) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara;
- d) proponer a la cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero,
- e) presentar al pleno de la cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la cámara; y
- f) contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos camerales.

En la cámara de senadores las comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y son las siguientes: Administración; Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; Biblioteca, informática y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social y Ecología; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Estudios Legislativos; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Marina; de la Medalla Belisario Domínguez; Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo; y Jurisdiccional.

Independiente de las comisiones ordinarias existe la gran comisión del senado que se integra con un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios y entre cuyas funciones, destacan:

- a) Proponer a la cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales;
- b) proponer a la cámara la designación de los comisionados ante el consejo general del Instituto Federal Electoral;
- c) proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero;
- d) someter los nombramientos y remociones de los empleados de la cámara a la consideración de la misma;
- e) prestar cooperación a la mesa directiva y su presidente en los asuntos para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas;
- f) proponer a la cámara el programa legislativo;
- g) vigilar las labores de la Oficialía Mayor, proveyendo lo necesario para el trabajo de las comisiones;
- h) dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la cámara (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1994.

comisiones temporales

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (vid. supra); y *temporalis*, que dura por algún tiempo.

La palabra *temporal* se traduce en otros idiomas como: inglés, *temporary*; francés, *temporel*; alemán, *zeitlich*; portugués, *temporal*; e italiano, *temporale*.

II. En derecho parlamentario se entiende por comisiones temporales aquellos órganos del congreso que tienen una duración menor que la que corresponda a su período ordinario de sesiones o legislatura.

Por oposición a las comisiones ordinarias y permanentes, que por Reglamento se integran en las cámaras para llevar a cabo los trabajos generales y particulares del Parlamento o del Congreso, las comisiones temporales son todas aquellas que se integran por necesidad o interés de la asamblea para que atiendan y resuelvan ciertos y determinados asuntos que no son competencia de las Comisiones Ordinarias. Por regla general en las leyes orgánicas o reglamentarias del Poder Legislativo, se encuentra la facultad de la Asamblea para formar comisiones temporales. En consecuencia, su fundamento se encuentra en la ley y la determinación de su formación en la voluntad de la Asamblea.

Por principio, toda comisión tiene obligación de preparar un informe, reporte o dictamen de los asuntos que se ponen bajo su competencia y conocimiento. Algunas legislaciones establecen el procedimiento para que este documento se entregue a los órganos directivos o directamente a la propia Asamblea para que por mayoría de sus miembros le asigne el trámite o resolución que corresponda. Otras legislaciones, por la naturaleza circunstancial o política de la función de las comisiones temporales, no determinan trámite alguno ni para el trabajo dentro o fuera del Congreso o Parlamento, ni para el trámite aplicable al reporte o documento informativo con el cual concluyen sus actividades.

En este sentido, las comisiones temporales abarcan un amplio espectro de asuntos que por su naturaleza, complejidad o urgencia no pueden ser atendidos ni por las comisiones ordinarias ni por el Pleno de la Cámara. Por tanto, resultan órganos colegiados plurales, dotados de una gran flexibilidad y capacidad para desarrollar su trabajo y tomar las resoluciones que debe conocer la Asamblea General.

La temporalidad puede abarcar parte o todo el tiempo del período de sesiones o de la legislatura, según lo exija el caso (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

comisiones ultrapermanentes

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (vid. supra); ultra, además de; cuando entra en composición con algunas voces con la *significación* de más allá de, al otro lado de; y *c) permanens*, que permanece, que dura, que tiene estabilidad y firmeza.

En el derecho parlamentario, se comprende como tales aquellos órganos de carácter supranacional que por necesidad nacional son instituidos por determinación de los Parlamentos

Europeos y que se integran con una representación plural, mixta y paritaria de los países que intervienen en su creación.

II. Este tipo de Comisiones por la gravedad y complejidad de los asuntos en que intervienen, requieren de una vida mucho más prolongada que la que determina la legislación para las comisiones ordinarias, que se constituyen por ley o por voluntad de la Asamblea durante los períodos ordinarios y constitucionales de los parlamentos.

Por esta razón y con el propósito de que la representación del país se encuentre legitimada y para que cumplan eficazmente las funciones específicas que se les encomiendan, más aquellas que se van produciendo durante su actividad producto de la interacción y negación entre los países involucrados, su duración debe ser más allá de la vida de cada parlamento integrante y por encima de las circunstancias políticas, económicas y sociales que han determinado su creación.

La concepción de las comisiones ultrapermanentes deriva de la experiencia vivida por los países europeos durante los conflictos creados por las guerras mundiales. Hoy en día cumplen funciones diferentes. La creación del parlamento europeo encuentra un fuerte y positivo fundamento en la existencia previa de las comisiones ultra permanentes, ya que de alguna forma, éstas representan los intereses de los parlamentos de los estados miembros.

III. En la práctica parlamentaria mexicana no existen las comisiones ultrapermanentes. La única referencia consiste en las comisiones bilaterales formadas entre México y Estados Unidos de Norteamérica para tratar asuntos específicos entre ambas naciones. Es posible que con la aplicación del NAFTA, Tratado del Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, eventualmente pudiera surgir una comisión legislativa, con el carácter de ultrapermanente, responsable y con capacidad para dirimir ciertos asuntos legislativos entre las partes firmantes (MIGUEL ÁNGEL, CAMPOSECO CADENA).

comisiones unidas

I. Expresión compuesta de las voces latinas a) *commissionem* (vid. *supra*, *comisión*), y b) *unitas*, voz que tiene varios significados: 1. propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere; 2. unión o conformidad; 3. que se unen o juntan en concordia.

Tomando el sentido de ambos conceptos, comisiones y unidas, se puede deducir que éstas se refieren al tercer grupo unitario de trabajo que se forma independiente y con la suma de los miembros de otras comisiones. Las *comisiones unidas* se pueden constituir y trabajar tanto en el interior de una cámara como entre las comisiones de ambas cámaras, en el sistema bicamaral.

II. En la práctica parlamentaria bicameral se afirma y acepta que el principio de eficiencia de la actividad legislativa encuentra plena expresión en la división y especialización en cada cámara, del trabajo que ha generado la existencia institucional de comisiones de toda naturaleza, funciones y duración, de acuerdo a las necesidades parlamentarias, cuyo común denominador es la preparación técnica y profesional de sus miembros en materias específicas y legislables.

A contrapartida, la formación y existencia temporal de las llamadas Comisiones Unidas obedece a una necesidad de racionalizar el trabajo técnico legislativo de los parlamentos o congresos generales formando para el efecto un grupo mixto de diputados y senadores, diferente al de las comisiones ordinarias de cada cámara que tienen competencias diferentes pero afines, con el propósito de que conozca discuta y apruebe un dictamen respecto de una iniciativa de proposición de ley o decreto que por su complejidad reclama el concurso plural y multidisciplinario del conocimiento de los legisladores, tanto en el interior de una cámara como en ambas.

En el sistema inglés el parlamento organiza cierta parte de su trabajo a través de comisiones unidas, llamados comités, que se componen con miembros de ambas cámaras. Son los llamados *Joint Committees* a los cuales por disposición legal o por resolución cada cámara les encarga considerar ciertos aspectos o asuntos particulares, inclusive en materia de presupuesto y de leyes privadas. Estos comités generalmente se componen por un número igual de miembros de ambas cámaras. Las facultades del comité y el tiempo y lugar de sus reuniones debe ser decidido por acuerdo de ambas. El Presidente es electo por el comité y puede ser escogido de entre los miembros nominados por la cámara. Las decisiones dentro del seno del comité se toman por votación y el Presidente vota como cualquier otro miembro.

También se constituyen comisiones mixtas en cada legislatura con la tarea de estudiar proyectos legislativos consolidados y de legislación delegada. Las dos cámaras podrán acordar el establecimiento de comisiones mixtas o unidas para otros asuntos. En 1987 se nombró una comisión mixta para examinar el procedimiento aplicable a los proyectos legislativos privados.

En Estados Unidos la estructura de los comités incluye a los comités conjuntos, cuyos integrantes proceden de ambas cámaras y cuya naturaleza y funciones es por lo general de investigación o de administración interna. Una variedad especial del comité conjunto lo constituyen los llamados comités de conferencias que tienen como propósito resolver las diferencias que se presentan en las versiones de una misma legislación elaborada por ambas cámaras. Actualmente existen cuatro comités conjuntos, con seis subcomités. Los comités conjuntos se crean por estatuto o por resolución en la cual se fija su duración y tamaño. Este tipo de comités no tienen autoridad para legislar. El comité económico conjunto (*Joint Economic Committee*) se dedica al análisis de los problemas económicos nacionales y a la revisión de la ejecución de los programas fiscal y presupuestal. Pero si tiene interés en promover alguna iniciativa de ley, entonces debe recurrir con su propuesta a los comités permanentes.

Junto con el Comité Económico, funciona el Comité Conjunto de Impuestos de Ingresos Interiores, que se integra con los miembros más antiguos, integrantes de los *Comités de Ways and Means*, de la Cámara de Representantes y del Finance del Senado y puede formular recomendaciones a ambos comités. Este comité conjunto económico y de impuestos provee al Congreso con un grupo adicional de especialistas para los temas de carácter complejo respecto de la economía nacional y de la ley de Impuestos Federales. Estos especialistas de los comités conjuntos trabajan unidos con personas individuales con la cámara y con el senado en la materia de la legislación. Por el alto nivel de los especialistas, este grupo provee al Congreso con oportunidades adicionales de concentrarse en el esquema legislativo para hacer decisiones mediante el uso de estudios y de audiencias públicas en determinados temas políticos.

El Comité Conjunto de Energía Atómica, fue el último comité que tuvo funciones y responsabilidades legislativas.

Cuando se presentan conflictos jurisdiccionales para remitir o turnar la iniciativa, la solución práctica que se usa en el Congreso americano es remitir o turnar la iniciativa a dos o más comités. Esta práctica se conoce como remisión múltiple (múltiple referral) que tiene tres tipos:

- a) *conjunta* cuando varios comités deben estudiar al mismo tiempo una iniciativa;
- b) *consecutiva* cuando primero se turna la iniciativa a un comité y luego a otro; y
- c) *dividida* cuando se turnan únicamente partes de la iniciativa a los diferentes comités.

Por último se refiere la existencia no continuada de varios comités conjuntos, entre ellos el Comité de Guerra, el Comité de Operaciones del Congreso, el Comité Bibliotecario; el Comité organizador

del Congreso; el Comité conjunto de Imprenta; el Comité de Reconstrucción y el Comité de Impuestos.

En Italia, es reconocida la utilidad del trabajo de las comisiones unidas de los miembros de ambas cámaras. En prueba de ello, cabe mencionar que funcionan eficazmente las comisiones parlamentarias para intervenir en el control del *Mezzogiorno*, comisión que tiene fundamento en el artículo 4º. de la Ley correspondiente aprobada en 1978 que la instituye como una Comisión Parlamentaria Permanente compuesta de 15 diputados y 15 senadores nombrados por el respectivo presidente en forma proporcional a la fuerza de los grupos parlamentarios.

La Comisión Parlamentaria para la Orientación y la Vigilancia del Servicio Radiotelevisivo, se compone de 20 diputados y 20 senadores nombrados por el presidente de cada cámara, de acuerdo a la Ley de 1975 y se rige por su propio reglamento interno. Su importancia, radica en que tiene atribuciones de gestión y su actuación se funda en principios de independencia, objetividad y apertura a las diferentes tendencias políticas, sociales y culturales y del respeto de la libertad garantizada por la Constitución. Regula y establece normas de garantía al acceso a la radiotelevisión pública y decide sobre recursos presentados por la negativa a su acceso, entre otras cuestiones.

La Comisión para la Vigilancia de la Administración de la Deuda Pública, constituida por tres diputados y tres senadores electos por cada cámara al inicio de la legislatura y de tres consejeros de estado nominados por el presidente del Consejo de Estado, del Secretario General de la Corte, de un Consejero de la Corte nominado por el Presidente del Presidente de una Cámara de Comercio nombrado por el ministro de industria. El Presidente de esta comisión es nombrado por decreto del Presidente de la República a propuesta del ministro del tesoro con el visto bueno del Consejo de Ministros.

En Francia durante el proceso de la formación de las leyes, existe una comisión mixta o unida, compuesta por miembros de la asamblea nacional y del senado, que tiene como función principal la elaboración del texto de la ley y negociarlo con el gobierno y con los miembros de cada una de las cámaras para que, una vez que sea idéntico, se apruebe por sus asambleas.

En la India funciona el *Joint Committee on Salaries & Allowances of Members of Parliament* (Comité para los Salarios y Concesiones) que se constituye por mandato del acta 1954 que contiene las reglas de los salarios, concesiones y pensiones para miembros del Parlamento.

En el Manual de Reglas y Procedimientos de la Asamblea de la República de Indonesia se establece la existencia de las llamadas Comisiones y Subcomisiones, que se crean de acuerdo a las necesidades del trabajo parlamentario (arts. 48 a 51). Estas comisiones pueden ser consultadas y tomar decisiones respecto de los diferentes asuntos que hay en la agenda de las sesiones. Las subcomisiones, a su vez se pueden reunir entre sí con el propósito de preparar el trabajo y los reportes que se requieren en la asamblea. Cada comisión está asistida por un secretariado que coordina los trabajos, entre subcomisiones y los consulta con el líder de la cámara para su trámite. En relación a la aprobación del presupuesto, también existen los llamados *Committe*, *Joint Committee* y *Ad hoc Committee* (todos ellos de composición mixta).

En América Latina, también, existe la institución de comisiones unidas, con las características propias de cada país y su tradición parlamentaria.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina (arts. 61 y 84) se establece la existencia de las comisiones permanentes de asesoramiento, así como que cuando un asunto sea de carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones, las cuales podrán abordarlo reunidas al efecto o iniciar por separado ese estudio, con aviso a la otra u otras; pero el anteproyecto deberá ser sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado el asunto.

Cuando sea girado a una o más comisiones especializadas y también a la de Presupuesto y Hacienda, aquella o aquellas formularán su anteproyecto y ésta deberá despacharlo en el plazo de un mes. Si así no lo hicieran, el anteproyecto de la o de las comisiones especializadas pasará a la cámara como despacho de la o de las comisiones respectivas, haciéndose constar esta circunstancia en el orden del día correspondiente.

En el senado argentino, su reglamento (art. 83), determina que cada asunto o proyecto se destinará a una sola comisión pero que la presidencia de la cámara puede resolver que pase a estudio de más de 1 cuando, a su juicio, así lo aconseje la naturaleza del asunto. En este caso, las comisiones procederán reunidas. Cuando la trascendencia del asunto o algún otro motivo especial lo requiera, la comisión en que se halle radicado puede solicitar el estudio conjunto con otra comisión, lo que debe decidir la cámara en el acto.

En República Dominicana existen en el Congreso Nacional las comisiones especiales para el conocimiento de proyectos específicos que se disuelven con la resolución del asunto. De entre ellas destacan las comisiones contempladas en el Reglamento del Senado que tienen su origen cuando existen diferencias de criterio entre una y otra cámara que sean más referentes a las formas que al fondo del asunto. El Reglamento prevé la existencia de una comisión general interparlamentaria para tratar asuntos "de trascendencia nacional que, por su naturaleza, deban merecer una aptitud solidaria de las cámaras" (art. 72 del Reglamento del Senado). Dicha comisión es especial, se compone por igual cantidad de miembros de ambas cámaras y debe rendir su informe a más tardar 10 días después de su constitución, corriendo a su cargo presentar junto con el mismo, un proyecto de ley o resolución relativo al asunto que le ha sido sometido y lo remitirá al senado cuando éste haya sido el iniciador de la comisión.

En el Reglamento del Congreso Dominicano de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (art. 53), se establece la posibilidad de Comisiones no permanentes y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras comisiones, ya existentes. La iniciativa para la formación de estas Comisiones Unidas puede ser a iniciativa propia, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces. Su creación es acordada por la Mesa del Congreso.

El Estatuto General de la Asamblea de la República de Nicaragua (art. 26), establece que las condiciones conocerán de los proyectos de ley o de cualquier otro asunto que les encomiende el Presidente de la Asamblea, la Junta Directiva o el Plenario y lo que ellas decidan en el ámbito de su competencia. Con este Principio se establece la posibilidad de la existencia de Comisiones unidas, es decir, la participación de dos o más comisiones para atender el trabajo parlamentario. Esta regla se confirma (art. 30 del Reglamento de la Asamblea Nacional) que señala que en las discusiones de las distintas Comisiones, solamente se concederá tres veces la palabra a un mismo representante por cada artículo, o acápite, quedando a salvo los puntos de orden y aclaraciones. Así como que en las Comisiones se procurará siempre la unidad o al menos el consenso, en un máximo de dos rondas de discusión. Si esto no se logra, entonces se resuelve por mayoría. La experiencia nicaragüense acredita que muchos asuntos se encargan a dos Comisiones, que actúan como Comisiones Unidas en la búsqueda de la resolución.

El Reglamento del Senado de la República de Colombia (art. 2o. de la Ley 7a. de 1945), establece que en cada Cámara y durante el funcionamiento del Congreso habrán Comisiones Constitucionales Permanentes, Legales reglamentarias y Accidentales. Que todas las Comisiones Accidentales serán nombradas por el Presidente del Senado. Existe una Comisión Unida o Bicamaral que actúa cuando se trata de resolver el presupuesto del Senado. En efecto, el Gobierno debe incorporar, sin modificaciones, al Proyecto de Ley de Apropiações, aquel que cada año elaboran conjuntamente a Comisiones de la Mesa de ambas Cámaras para el funcionamiento del Congreso, conforme a las leyes preexistentes (inciso I del párrafo del art. 208 de la Constitución Nacional).

El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, establece (art. 34, fracción II) la posibilidad de la formación de Comisiones especiales que serán constituidas por iniciativa del Presidente de la Cámara o a requerimiento del Líder o del Presidente de la Comisión interesada y cuya finalidad es estudiar y dictaminar sobre proposiciones que versen sobre materias de competencia de más de tres Comisiones.

III. En México, de acuerdo a la legislación aplicable, en ciertos casos la formación de las Comisiones Unidas obedece a un acuerdo del Pleno o a una instrucción de la Mesa Directiva que se trasmite por conducto de la Secretaría de Turno, para que dos o más comisiones procedan a conjuntar su trabajo y resuelvan el proyecto o proposición legislativa que se pone bajo su responsabilidad.

La Ley Orgánica (art. 46) faculta la creación de comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. Estas comisiones son especiales y por tanto se constituyen con carácter transitorio y conocen específicamente de los hechos que motivan su integración.

Cuando se trata de Comisiones Unidas, compuestas por dos o más comisiones de la propia cámara, es regla común que la comisión ordinaria que se nombra primero sea la que asuma la responsabilidad de conducir los trabajos unidos de las comisiones. Su Presidente coparticipa con el o los otros presidentes de las comisiones sumadas, preparando los trabajos y gobernando las decisiones internas para producir los proyectos conjuntos de resolución.

En el seno de sus plenarias usualmente se aplica un procedimiento simplificado de discusión flexible, votación económica y tratamiento directo a los temas tanto generales como a los concretos. El resultado final se concentra en un reporte o dictamen que los miembros de las comisiones unidas aprueban por mayoría. Este documento se remite a la directiva de la Asamblea para que ordene a la Secretaría de la Mesa lo incluya en el Orden del Día, bajo el rubro de Dictámenes de Iniciativa a Discusión. En su momento el Pleno de la Asamblea conocerá de su lectura y procederá a su discusión y aprobación en su caso.

Al dictamen final se deben agregar, si así lo solicita uno o varios de sus miembros que disientan de la resolución mayoritaria tomada, un documento llamado "voto particular" en el cual se expone breve y razonadamente el porque de su negativa o disenso. Tal documento forma parte del dictamen general y en acatamiento a una regla política parlamentaria y democrática, muchas veces no escrita o de tradición legislativa, se establece la obligación a la Secretaría de la Cámara de leer dicho documento junto con el principal. En otros países (Nicaragua) los miembros de una fracción parlamentaria que forman parte de las comisiones de cualquier naturaleza, tienen el derecho de presentar el "dictamen de la minoría".

Presentado al pleno su dictamen, todos los miembros de las Comisiones Unidas tienen derecho preferente para usar de la tribuna a fin de exponer los fundamentos, razones y argumentos que sustentan el dictamen que han producido, así como tienen la obligación de participar durante el debate tanto en su parte general como al discutirse las cuestiones particulares.

Concluido el proceso de discusión, las Comisiones Unidas, sin necesidad de resolución alguna, concluyen su función y por tanto desaparecen.

Aparte de las comisiones unidas de dictamen legislativo, por su importancia vale mencionar la constitución de diversas Comisiones Especiales de carácter plural, compuestas por miembros de varias comisiones ordinarias; p.e., la Comisión de Reforma para la Consolidación de la Democracia Electoral, la Comisión Especial de Seguimiento a los Acontecimientos para el Caso Colosio, la creación de la Comisión Especial de Seguimiento a los Acontecimientos del Estado de Chiapas y la

creación del Comité de Reconstrucción del Palacio Legislativo (*vid. infra, conferencia*) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

Cámara de Diputados de Argentina, *Reglamento* (del 26/12/63 con reformas introducidas al 21/12/87). VIII edición provisional, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1988.

Cámara de Senadores de la Nación, *Reglamento*, texto ordenado 1984, Buenos Aires, 1987, 3a. ed. Congress A to Z. CQs Ready Reference Encyclopedia, USA, 1988.

CHARLES, Tiefer, *Congressional Practice and Procedure*, Greenwood Press, USA, 1989, 1a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, versión en español Jorge Anaya Roa, México, 1193, 1a. reimp.

El sistema de gobierno del Reino Unido, editado para el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Commonwealth por Reference Services, Central Office of Information, Londres, 1988.

JORGE GARCÍA, Juan, "El Poder Legislativo", en *Manual del legislador dominicano*, Universidad Católica Madre y Maestra, Adriano Miguel Teja (ed.) Santiago, República Dominicana, 1982, 1a. ed.

The Rules of Procedure of the Peoples Consultative Assembly of the Republic of Indonesia, The Secretariat General of the Assembly, 1988.

VISALLON DE ARMAS, Crispin, *Guía auxiliar de los reglamentos del Senado de la República de Colombia*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1986.

comisiones y comités de la cámara de diputados

I. Del Inglés *committee* (persona a la que se le ha encomendado algo), síndico, fideicomisario; del latín *committere* (reunir, encomendar). *Vid. infra, comisión y cámara de diputados*. El vocablo *comité*, significa grupo de personas autorizadas para tratar algún asunto (es generalmente menor que una comisión).

II. *Noción de comisión*. En su acepción ordinaria y según el Diccionario de la Lengua Española, *comisión* es la acción de cometer (de ahí su cercanía con el vocablo *comité*); significa igualmente la "orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio"; quiere decir asimismo el "encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa"; y, finalmente, se refiere también al "conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto". Cuando el encargo se asigna a una persona en lo particular, a éste se le llama *comisionado*, e igualmente recibe tal nombre cada uno de los miembros del grupo de personas que integran una *comisión*, vocablo que en términos jurídicos identifica a un conjunto de personas encargadas de cierta función pública específica y que procede del latín *comissio* y su derivado *committere*, confiar, encomendar.

Comisiones legislativas. La doctrina reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. El cumplimiento de éstas se realiza normalmente a través de comisiones, a las que se define "como organismos especializados, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades".

Fernando Santaolalla expone: "Las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos

que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos. Los parlamentarios se reparten entre las distintas Comisiones existentes, lo que normalmente se hace en proporción al número de miembros de los Grupos parlamentarios respectivos." El profesor español reconoce, sin embargo, que este concepto le viene chico a la realidad *actual* de las comisiones legislativas o parlamentarias, pues como bien lo expresa, la evolución de estos cuerpos orgánicos de los parlamentos los ha llevado a mucho más que ser simplemente órganos de instrucción o preparación de los Plenos de las Cámaras. "Las Comisiones ya no se limitan dice Santaolalla a elevar propuestas o dictámenes a los Plenos de las Cámaras legislativas, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias. Así, las Comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la ulterior intervención de aquellos. Igualmente, pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y pueden servir de foro para comparecencias de ministros en sesiones informativas. En definitiva concluye Santaolalla, las comisiones ya no son sólo órganos preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídicopolítica ocupada por las asambleas."

Podríamos afirmar que la anterior es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México es todavía muy lenta la evolución hacia lo experimentado en otras latitudes y se debe más a la práctica que a la reglamentación al respecto.

Silvano Tosi afirma que "las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras [la formación de las leyes], como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras". Más adelante el maestro italiano recientemente fallecido complementa la noción anterior al expresar:

El origen histórico de las comisiones prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo con parcial excepción para el ordenamiento británico la observación de que el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo.

En efecto, los parlamentos de las épocas revolucionarias tendieron a la deliberación, debate y confrontación ideológica y política en los plenos y fueron proclives al asambleísmo de la Convención, con todas sus consecuencias de anarquismo, violencia y terrorismo. El trabajo en comisiones es una forma más civilizada de actuación parlamentaria, por lo que las comisiones, desde sus antecedentes más lejanos, introdujeron en los parlamentos la racionalidad de la función legislativa, la especialización del conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las asambleas y, desde luego, la mediatización de las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios y dispuestos a todo.

Tipo de comisiones legislativas: El número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por variados factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, los cuales imprimen a los parlamentos un carácter singular en cada país. Influye igualmente el tipo de Constitución Política y la forma en que ésta resuelve la división o separación de poderes y el número de cámaras del Poder Legislativo; si el régimen es presidencial o parlamentario, en sus diferentes modalidades; la mayor o menor complejidad de la administración pública; y el vínculo más o menos frecuente, más o menos estrecho entre el Parlamento y la opinión pública, o sea, entre la Asamblea Legislativa y los grupos de la sociedad. En estas condiciones, los sistemas de comisiones legislativas son tan numerosos como países con parlamentos, dietas o congresos existen, si bien se intenta identificar como las principales comisiones las *permanentes, no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio.*

Los criterios de clasificación de las comisiones legislativas son muy numerosos e igualmente arbitrarios. La taxonomía puede fundarse en la duración, en la materia, en el carácter de su función, en su ordenación constitucional o únicamente legal o reglamentario, en el número de sus integrantes, en el momento de su integración y en su capacidad decisoria, por ejemplo, aunque bien podríamos encontrar para cada caso una fórmula clasificatoria específica.

Funciones generales de las comisiones legislativas. Independientemente de que las comisiones realizan por su cuenta las actividades que se asignan constitucionalmente a las Asambleas de las que dependen, puede decirse de ellas que cumplen funciones de singular importancia:

i) "En la mayoría de los casos, constituyen un nivel intermedio de decisión entre el legislador individual y la asamblea legislativa".

ii) Son organismos para el encuadramiento colectivo de los legisladores, en cuanto que a través de ellas se contribuye a lograr:

La disciplina en el voto de los legisladores.

La disciplina en el trabajo parlamentario y legislativo.

El establecimiento de un primer orden jerárquico entre los legisladores, puesto que permiten que las presidencias o secretarías determinen quiénes de los legisladores gozan de rango o importancia política y técnica.

La asignación de premios y recompensas por el efecto que el trabajo en las comisiones puede tener en las carreras individuales y en las perspectivas de reelección, salvo "en los sistemas parlamentarios, donde la lealtad al partido y la participación en los debates de las salas son más importantes que el trabajo en comisiones a la hora de impulsar las carreras políticas individuales".

El alcance de plataformas políticas para la proyección de los legisladores en lo individual.

La relevancia de la participación individual, la cual se diluye en las asambleas parlamentarias numerosas.

La transmisión directa e inmediata de los intereses partidistas, de grupo o sector, o ideológicos de los legisladores, a la propia asamblea legislativa.

iii) Permiten la profundización y especialización de los conocimientos de los legisladores en determinados campos de la actividad pública, así como el aprovechamiento de las aptitudes de los miembros de las cámaras. Santiago Roel dice al respecto: " ...conviene otorgar al legislador una Comisión que te acomode (para ello se le pide al diputado o senador su respectivo *Curriculum Vitae*) a su personal capacidad como ser humano, como político o como profesional".

iv) Legitimar la mayor influencia de los legisladores en el campo especializado correspondiente.

v) Inmediatizar, identificar y facilitar la comunicación entre el Poder Legislativo y las áreas de gobierno y de la Administración Pública correspondientes.

vi) Facilitar el trabajo de las asambleas, puesto que su tarea más importante es la de estudiar hasta el último detalle los proyectos de ley, "inclusive los que versan sobre finanzas", si bien en este caso hay que distinguir entre dos tipos de régimen: "Donde, como en Gran Bretaña, el ejecutivo tiene la iniciativa política preponderante, gran parte del trabajo preparatorio del legislativo se realiza antes de que ésta llegue al Parlamento. Donde el principio de *separación de poderes* permite más

iniciativa a la asamblea legislativa, como en Estados Unidos, las comisiones desempeñan un papel más decisivo en la preparación de la legislación".

vii) Las comisiones participan en el proceso legislativo en varias de sus etapas, pero no tienen, como tales, capacidad de iniciativa (cuando menos no es el caso mexicano), pero sí la pueden tener cuando el ejecutivo es inestable, como en Italia, donde algunas comisiones han adquirido autoridad para decidir respecto a la legislación y pueden crear leyes.

viii) Las comisiones reflejan con frecuencia la composición partidista de la asamblea y son expresiones abreviadas del pluralismo de partidos e ideológico y de la capacidad de concertación y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas que integran el pleno.

ix) Las comisiones son puentes permanentes de comunicación tanto en términos de colaboración, control o investigación entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes.

x) Son, también, órganos de interlocución entre el poder público y los grupos de presión y de interés, además de que su seno es el espacio en que regularmente se realiza el trabajo de *lobby* de los particulares frente al Estado.

xi) Finalmente, las comisiones se ven afectadas en su integración, formación, comportamiento e influencia, por los partidos políticos que asisten a su composición y en razón del sistema rígido o flexible de la disciplina establecida por éstos.

III. Las Comisiones en el Congreso de la Unión de México.

El régimen de comisiones. Cada Cámara del Congreso posee, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su propio régimen de Comisiones. Así, el Capítulo Quinto del Título Segundo, de la Cámara de Diputados, está destinado a las Comisiones y Comités de ésta, mientras que el Capítulo Cuarto del Título Tercero, de la Cámara de Senadores, se refiere a las Comisiones del Senado de la República.

Si bien existe cierto paralelismo entre las comisiones de una y otra cámaras, hay diferencias significativas derivadas de las facultades exclusivas de cada una, de la diferente integración de ellas, tanto por ser una de orden federalista (Senado) como la otra de carácter popular (Diputados), así como en virtud de las diferentes prácticas asumidas en cada órgano legislativo y del número de partidos y el número de miembros que concurren en ellas.

a) En el sistema constitucional mexicano sólo la Permanente puede ser considerada como una comisión *mixta* de diputados y senadores, en el entendido que las votaciones se toman conjuntamente por los legisladores, diputados y senadores, integrantes de la misma.

b) Sin alcanzar el carácter de comisiones del Congreso, salvo que surjan por determinación de una ley específica, pueden crearse "comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", según lo dispone el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica, determinación que por lo demás se encuentra en lugar equivocado, dentro del capítulo correspondiente a las *comisiones* de la Cámara de Diputados, cuando debía formar parte del Título del Congreso General de aquel ordenamiento.

c) El único caso reciente de una comisión mixta creada por Ley es el de la COCOPA (Comisión Especial de Concordia y Pacificación de los Asuntos del Estado de Chiapas) creada por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, cuya finalidad fundamental es servir de órgano de negociación entre el EZLN y el Gobierno de la República.

La regulación de las comisiones que funcionan en el Congreso y en las Cámaras de Senadores y Diputados se encuentra en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Congreso y en algunas leyes específicas, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, así como en el conjunto de las prácticas parlamentarias que se reconocen como fuente de ordenación de los comportamientos camerales.

d) La Constitución General de la República regula en una Sección especial a la Comisión Permanente, la que por paradoja sólo funciona en los recesos del Congreso y por ello carece de permanencia funcional; determina su composición de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores; establece la forma de nombramiento; y, desde luego, especifica sus atribuciones.

El artículo 71 de la Ley Fundamental enuncia de manera genérica a las comisiones de las cámaras, pero esta mención implica la determinación constitucional de que las Cámaras deben estructurarse a partir de las comisiones, de manera que ninguna ley o decreto sería válido sin el dictamen previo de una comisión.

El propio texto constitucional, en el artículo 74, el cual establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, crea sin denominarla, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, el último párrafo del artículo 93 de la Carta Magna previene la posible creación de comisiones en ambas cámaras para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La determinación de leyes específicas, independientemente de las creadas en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento, están reguladas la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la Ley Orgánica de ésta; la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la ley respectiva y en la anteriormente mencionada; así como las comisiones mencionadas en leyes diversas, particularmente en la ley de Planeación y por supuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece una Comisión Instructora y una Subcomisión de Examen Previo, para los juicios políticos y las declaratorias de procedencia.

Las comisiones de la Cámara de Diputados

a) *Sus funciones reglamentarias.* Según el artículo 42 de la Ley Orgánica, la Cámara contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, determinación que por su amplitud permite una gran flexibilidad para la creación de toda clase de comisiones en el seno de la Cámara.

El Reglamento del Congreso (art. 65) precisa que las comisiones tienen por objeto despachar los negocios que se les asignen, para lo cual tienen que examinarlos e instruirlos, "hasta ponerlos en estado de resolución".

La definición funcional transcrita, en realidad, sólo alude a una de las funciones principales de las comisiones, pues a través de ellas se cumplen todas las enumeradas en los apartados anteriores. Si los parlamentos tienen reconocidas como sus principales atribuciones las de legislar, controlar al gobierno, debatir las cuestiones nacionales e internacionales, expresar las reivindicaciones populares, aprobar nombramientos de funcionarios y jueces, enjuiciar políticamente a servidores públicos e investigar distintos tipos de hechos, son las comisiones de su seno las que permiten el desahogo inicial de todos los asuntos, así como abreviar los términos en que deban tomarse las resoluciones respectivas.

Las funciones de las comisiones y los comités, en consecuencia, están determinadas por su tipo y carácter, de manera que su clasificación expresará la actividad fundamental que las distingue, y ello es la materia del siguiente apartado.

b) La Clasificación de las Comisiones. De acuerdo con la propia Ley Orgánica, las comisiones de la Cámara son: 1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 2. De Dictamen Legislativo. 3. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. 4. De Investigación. 5. Jurisdiccionales. Y 6. Especiales.

De acuerdo con la Ley, las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, "se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominarán ordinarias" (art. 44).

Hay que aclarar que este tipo de comisiones son las que se conocen en todas partes como *permanentes*, en contraposición a las *especiales o transitorias*, constituidas para un caso específico y en calidad de órgano *ad hoc*. Sin embargo, dado que en México existe por disposición constitucional una Comisión Permanente, la Ley evitó generar confusiones innecesarias.

Desde un punto de vista funcional, las comisiones de la Cámara serían las siguientes:

De Gobierno, particularmente la de Régimen Interno y Concertación Política, así como la Gran Comisión y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Permanentes (ordinarias) de dictamen legislativo, enumeradas por la fracción 11 del artículo 43 de la Ley: "Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda".

De control e investigación, en las que se incluyen las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y las previstas por el artículo 93, de las que en esta LVI Legislatura sólo existe la Comisión Especial de Investigación del Funcionamiento de CONASUPO y sus empresas filiales.

Jurisdiccionales, que se constituyen con carácter transitorio, pero que tienden a ser permanentes.

Especiales, cuyo número varía de legislatura a legislatura.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue creada por las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, con el precedente de la práctica adoptada por la LV Legislatura. Esta Comisión se integra mediante un sistema que privilegia a la mayoría, en aras de la gobernabilidad de la Cámara, y refleja al mismo tiempo el carácter plural del órgano legislativo y la presencia institucional en su seno de los grupos parlamentarios, mismos que fácilmente se reconocen en el artículo 70 constitucional, el cual establece que: "La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados". De esta manera, la Ley Orgánica regula, como elemento estructural de la cámara, a los *grupos parlamentarios*.

En consecuencia, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integra con los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, "más otros tantos Diputados del grupo mayoritario de la Cámara". Esta comisión funge como órgano de gobierno y asume por ello la adopción de las más importantes decisiones o la propuesta de las más significativas resoluciones del órgano legislativo. Todo esto se determina en el artículo 45 de la Ley, en el que se le atribuye "optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara", de manera que se coloca por encima de la Mesa Directiva; y, aunque sus acuerdos deben recibir la aprobación del Pleno, éste no hace sino confirmar lo que ya ha sido dispuesto por la Comisión.

La mayor parte de las atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fueron tomadas de las que correspondían a la Gran Comisión, cuando la Cámara era del dominio casi exclusivo del Partido Revolucionario Institucional. La Gran Comisión como sigue ocurriendo es órgano exclusivo de la mayoría y se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales priístas, los dos diputados de representación proporcional del grupo mayoritario que encabezan cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país y aquellos otros diputados que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria.

Aunque reducidas sus funciones y atribuciones, la Gran Comisión es el sustento del poder y de la representación del líder de la Cámara, quien es a la vez el líder de la mayoría partidista.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LVI Legislatura está integrada por ocho miembros: cinco de la mayoría correspondientes al PRI y uno más por cada grupo de los demás partidos representados en la Cámara de Diputados: PAN, PRD Y PT.

Aunque la representación jurídica formal de la Cámara y en su caso del Congreso corresponde al Presidente de la Mesa designado cada mes en los periodos de sesiones ordinarias, políticamente la representación camaral recae en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y más específicamente en el líder de la mayoría; de allí que éste sea presentado regularmente como el presidente de la Gran Comisión.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tiene a su cargo suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara, lo cual implica la conducción de las sesiones y la ordenación de los debates, así como el establecimiento de prácticas que han servido para destrabar conflictos parlamentarios, o dar curso rápido a resoluciones que tienen un trámite complicado en el Reglamento. La atribución anterior se confirma con su facultad de contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales, lo cual incluye desde la agenda legislativa, hasta la elaboración del orden del día de cada sesión. Esta Comisión, propone igualmente a la aprobación del Pleno a los integrantes de las Comisiones y Comités, de acuerdo con los procedimientos explicados más adelante, y le corresponde asimismo presentar el Proyecto de Presupuesto anual de la Cámara de Diputados y la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. Le corresponde también presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y Suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos a la vez por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.

Por lo que se advierte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, debería establecer un vínculo muy cercano con la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, pues a ésta corresponde preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camarales, lo cual en esta legislatura se ha concretado en la redacción por parte del grupo priísta, de un Anteproyecto de Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados y de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Toca a esta Comisión, asimismo, impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la ley, los reglamentos y las prácticas y usos parlamentarios.

Las *comisiones de dictamen legislativo* ya enumeradas, tienen como competencia "la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal". Sus funciones son la de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior. El paralelismo entre las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal y las comisiones de dictamen legislativo de las cámaras, indispensable en virtud del derecho de iniciativa que posee y ejerce profusamente el Poder Ejecutivo, permite una interlocución ágil, que es cada vez más eficaz, en la medida en que cobra mayor fortaleza y presencia popular el Poder Legislativo. Por otra parte, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y está misma hayan sufrido reformas frecuentes mediante las cuales se crean, se suprimen o se fusionan dependencias, mientras que la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso no son susceptibles de modificaciones sincrónicas ha provocado cierta asimetría entre la estructura del Gobierno y las Comisiones de la Cámara; sin embargo, la posibilidad de crear comisiones adicionales a las previstas por ley, subsanan estas disparidades en cada legislatura.

Hay que reconocer, por otra parte, que el número de comisiones ordinarias de dictamen legislativo es actualmente mayor al número de secretarías y dependencias del más alto rango de la Administración Pública, pues mientras en el Gobierno el Gabinete se integra con 17 secretarías, un Departamento (el DDF) y la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Congreso enumera 39 comisiones de dictamen legislativo, a las que se suman varias más creadas expreso para atender algunos proyectos legislativos. A lo anterior hay que agregar que la desincorporación y privatización de numerosos organismos y empresas de participación estatal, también ha contribuido a que subsistan más comisiones legislativas que dependencias gubernamentales de primer nivel.

Si bien las comisiones de Dictamen Legislativo no poseen como tales (pero sí son miembros individuales) derecho de iniciativa, debe reconocerse que es en el seno de las mismas donde se generan los importantes cambios y enmiendas que sufren los proyectos enviados por el Ejecutivo. Este hecho ha sido notable en las leyes y decretos dictaminados en la actual legislatura.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley, *las comisiones de investigación*, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

a) Vale hacer la observación de que las comisiones jurisdiccionales no tienen siempre carácter transitorio, sino por el contrario, hay disposiciones legales que le dan naturaleza permanente. En efecto, el párrafo final del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina:

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.

Según se advierte, la Subcomisión de Examen Previo se crea con carácter de permanente para toda una legislatura y cumple funciones de orden jurisdiccional. Por añadidura, el artículo 11 de aquella Ley confirma el carácter permanente de las comisiones jurisdiccionales, pues determina lo siguiente:

Artículo 11. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

A mayor abundamiento, la actual LVI Legislatura de la Cámara de Diputados integró desde el inicio de sus trabajos la Comisión Jurisdiccional, la cual forma parte del elenco de comisiones ordinarias de la Cámara.

b) Por lo que se refiere a las comisiones de investigación, la Ley Orgánica del Congreso determina que son "las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere al párrafo final del artículo 93 constitucional". De acuerdo con éste, las comisiones investigadoras se pueden integrar por las Cámaras "a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores", y su propósito es el de "investigar el funcionamiento" de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Es claro, que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, no pueden existir más comisiones investigadoras que las aprobadas por las Cámaras en los términos del artículo 93 constitucional; y que, para su creación, no basta con que se cumpla el requisito de la solicitud por el número de legisladores que determina el texto de la Ley Fundamental, sino que la misma debe ser aprobada por el Pleno mediante la propuesta específica que realice la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso es la facultada para "proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités".

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó, en los términos antes expresados, la Comisión Especial Sobre Investigaciones en CONASUPO, con fecha 14 de diciembre de 1995.

c) Cada legislatura de las Cámaras, de acuerdo con las necesidades coyunturales y el contexto sociopolítico y económico, crea comisiones especiales cuya duración es indefinida, por razones de sobra comprensibles. Es el caso de la actual legislatura (LVI) han sido creadas las siguientes comisiones especiales:

Comisión Especial de Seguimiento para los Asuntos del Estado de Chiapas o Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones del Atentado en contra de Luis Donaldo Colosio.

Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones en torno al Atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu.

Comisión Especial de Seguimiento en Relación a la Propuesta 187.

Comisión Especial de Asuntos de la Juventud.

Comisión Especial de Comunicación Social.

Comisión Especial de Apoyo a la Producción.

Comisión Plural sobre los damnificados en Chiapas.

Comisión Plural para la Reforma Democrática del Estado.

d) Mención sobresaliente corresponde a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por Diputados y Senadores de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la conciliación para el Estado de Chiapas y por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese Estado. Este es el único caso de una Comisión Especial Mixta del Congreso de la Unión y una legislatura estatal, creada en una ley especial: La Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta misma Ley ordena la creación de otra comisión especial complementaria de la anterior; la Comisión de Seguimiento y Verificación, a la que pueden concurrir no sólo legisladores, sino también "personas e instituciones que [se] considere conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido".

El artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados establece que dicho órgano, "En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados", lo cual ocurre en los términos del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es la que determina las principales atribuciones de la Comisión de Vigilancia (art. 10), a fin de que ésta coadyuve al cumplimiento de la función de control y fiscalizadora de la Cámara sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal. La propia Ley mencionada regula algunas de las tareas a cargo de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara.

Además de las comisiones, existen en la Cámara de Diputados cuatro comités "ordinarios" y permanentes, que son:

- a) De Administración, encargado de elaborar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de la Cámara;
- b) de Biblioteca e Informática;
- c) de Asuntos Editoriales; y
- d) del Instituto de Investigaciones Legislativas. Funciona igualmente un Comité Especial de Reconstrucción del Palacio Legislativo.

Los comités tienen como objeto auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales. El régimen de los comités es similar al de las Comisiones, en todo lo concerniente a la designación de sus miembros y su funcionamiento (art. 57 de la Ley Orgánica del Congreso).

Por último, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General prevé la integración de comisiones protocolarias, que cumplen funciones de ceremonial en las ocasiones formales y solemnes de las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones y los demás casos que determinen las prácticas parlamentarias. Estas comisiones de cortesía se dirigen a la atención deferente del Congreso al Presidente de la República, a los miembros del Poder Judicial, a la Colegisladora, a los visitantes distinguidos, a los nuevos diputados y senadores cuando protestan en el curso de una legislatura, así como a los individuos o delegaciones parlamentarios extranjeros que llegan a los recintos del Congreso.

De las comisiones instaladoras de las cámaras. Cada una de las Cámaras del Congreso debe nombrar, antes de la clausura del último periodo de sesiones de cada Legislatura, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla. Los artículos 15 y 59 de la Ley Orgánica del

Congreso hacen referencia a dichas comisiones de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente.

Sendas comisiones se integran con cinco miembros, uno de ellos Presidente, dos secretarios y los dos restantes fungen como suplentes primero y segundo. Estas Comisiones dan curso al procedimiento de Instalación de la Nueva Legislatura, para lo cual recibe expedientes, informes, constancias y notificaciones jurisdiccionales respecto de las elecciones de diputados y Presidente, en el caso de la Cámara de Diputados, y de senadores en el caso del Senado de la República.

Entregadas las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos, la Comisión Instaladora cita a Junta Previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante. En esta sesión de Junta Previa se elige a la Primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura y se procede a la instalación y protesta de los nuevos legisladores

Composición y estructura de las Comisiones y Comités

a) *Reglas comunes.* De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso, los diputados pueden formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias. Esta regla se explica en razón del elevado número de diputados miembros de la Cámara (500) y de la necesidad de que todos participen en las tareas parlamentarias de acuerdo a su preparación, experiencia, origen social, sector productivo, origen geográfico y compromisos políticos de pertenencia a los diferentes grupos parlamentarios. Para los efectos de esta regla los comités se consideran como comisiones ordinarias. Una excepción explicable y justificada es la de los diputados pertenecientes a las fracciones parlamentarias pequeñas, que es el caso del grupo de legisladores del Partido del Trabajo (PT), cuyo número de diez no permitiría que formaran parte de más de 30 comisiones ordinarias.

La segunda regla común, de acuerdo con el mismo precepto, es que las Comisiones se integran por no más de treinta diputados, cuidándose que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios. Excepciones a esta regla son la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se integra con ocho miembros; la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que por disposición de la Ley (art. 50) "se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria"; y, desde luego, las comisiones especiales, jurisdiccionales y de investigación, cuyo número de integrantes es variable. La tercera regla común es que las comisiones son *creadas* desde la Constitución, las leyes y el Reglamento e *integradas* por la Asamblea, a propuesta de la de Régimen Interno y Concertación Política. Salvo las comisiones especiales, que por su carácter excepcional y transitorio, son *inominadas*, todas las demás comisiones surgen de los textos legales, si bien los miembros individuales que las integran son designados por el Pleno.

En conclusión, en esta materia debe distinguirse entre creación e integración de estos cuerpos estructurales de las Cámaras del Congreso.

b) *La estructura de las comisiones.* De acuerdo con la teoría parlamentaria, las Comisiones deben reflejar fielmente la composición de las Cámaras, de manera que prive en su estructura un criterio de proporcionalidad. Santaolalla afirma a este respecto:

Para el reparto de los restos de puestos en Comisión, esto es, de los puestos vacantes tras la asignación de las unidades completas que deban corresponder a cada Grupo, el criterio normalmente seguido es el de la mayor media, de tal modo que estos puestos vacantes se atribuyen a los Grupos parlamentarios cuyo cociente esté más cercano al cómputo de un nuevo puesto, pero sin que pueda decirse, cara al futuro, que la proporcionalidad esté reñida necesariamente con la aplicación de otro sistema de distribución de restos.

No es necesario agregar más para afirmar que en los parlamentos modernos se ha introducido la complejidad técnica de la representación proporcional en la composición de las comisiones. En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomando en cuenta que las comisiones se integran regularmente por treinta diputados, al PRI corresponden 18 (60%), al PAN 7 (23%), al PRD 4 (14%) y al PT 1 (3%), proporciones que corresponden a las que poseen en cuanto al número de diputados de cada uno de ellos en la Cámara: 300 al PRI, 119 al PAN, 71 al PRD y 10 al PT.

El problema de los criterios de proporcionalidad es de inicio para la integración de las comisiones, pero se extiende para el caso de sustituciones. El propio Santaolalla (pág. 178) expresa que: "Como consecuencia de ser los titulares de los puestos en Comisión, los Grupos gozan de una ilimitada capacidad de sustitución de sus miembros".

Es más, dice Santaolalla respecto al caso español, tan omnímoda es la facultad que se concede a los Grupos, que la comunicación escrita de la sustitución sólo se exige para el caso en que sea definitiva, pues cuando la misma fuese sólo para un determinado asunto, debate o sesión la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, añadiéndose que si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitiría como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido.

Esto se ha convertido en la fórmula más eficaz de la Cámara de Diputados, como consecuencia de un acuerdo de las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios, quienes pactaron hacer sustituciones económicas de los miembros de su Grupo en las comisiones a las que pertenecen.

La necesidad de esta práctica se deriva de la frecuencia con que se suspendan las sesiones por falta de quórum, de la dimensión de las comisiones, y del intenso trabajo de las mismas, que obliga a sus miembros a asistir a una, pero faltar a las reuniones de las otras comisiones a que pertenece.

Las comisiones y comités son gobernados en su funcionamiento interno por un Presidente y por tantos secretarios como Grupos parlamentarios existen. El artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso ordena igualmente cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. "A este efecto sé tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario", establece aquel precepto.

En razón de lo anterior, de 51 comisiones y comités ordinarios, el PRI preside 35 comisiones y comités, el PAN 10, el PRD 6 y el PT una, dándose el caso que los Grupos minoritarios poseen en conjunto 111 secretarías en esas mismas comisiones y las presidencias que ocupan corresponden a muchas de las más importantes, por la materia que atienden y el cúmulo de asuntos a su cargo.

Las comisiones optan a menudo por crear subcomisiones en su seno, así como grupos de trabajo para el desahogo de los negocios bajo su conocimiento. Cada Comisión cuenta con el apoyo de un Secretario Técnico y con los asesores y auxiliares que acuerde el Comité de Administración.

Del momento de la integración de comisiones. Además del calendario establecido para las comisiones instaladoras de las Cámaras, la Ley Orgánica contiene otras determinaciones en el mismo sentido:

c) A fin de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda realizar oportunamente la calificación de la elección presidencial, el artículo 20 de la Ley determina que en la Legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Ejecutivo Federal, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, a cuyo cargo está producir el dictamen respectivo, deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

d) Congruentemente con lo anterior y dado que la integración de las comisiones ordinarias se realiza a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ésta deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara, claro está, previamente a la integración de la de Gobernación y Puntos Constitucionales. Esto se previene en el artículo 44 de la Ley Orgánica.

e) El propio artículo 44 ordena en su segundo párrafo que las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura, lo cual ocurrirá a partir de 1997, año en que el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso vuelve a iniciarse a partir del mes de septiembre. Esta disposición concede a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política un plazo suficiente para realizar el análisis laborioso de las características personales de los diputados y un lapso para que los coordinadores parlamentarios negocien conformación de comisiones y comités y hagan los arreglos Internos y las negociaciones correspondientes con su propio grupo.

f) Finalmente, el artículo 40 de la Ley Orgánica establece: "La Gran Comisión deberá quedar instalada al iniciarse cada Legislatura, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre en términos del artículo 38 de esta Ley". Esta disposición corre paralela y es consecuente con la necesidad de que el Grupo mayoritario designe con oportunidad a su líder, quien pasa de esa manera a la presidencia de la Gran Comisión y en tal condición a formar parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Funcionamiento de las Comisiones de la Cámara de Diputados

a) *Competencia.* Como ya se expresó, la competencia de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, es la que se deriva de su denominación, pero corresponde al Presidente de la Mesa turnar los asuntos (iniciativas y proposiciones) a la Comisión que considere competente en razón de la materia. No existe procedimiento alguno para que puedan dirimirse problemas de competencia, ya sea que la Comisión designada se considere incompetente, ya que alguna otra pudiese reclamar el conocimiento del asunto.

Cuando por la materia pueda darse la concurrencia competencias de dos o más comisiones, lo cual ocurre a menudo entre las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la Mesa opta por turnar el negocio respectivo a esas dos comisiones, que reciben el nombre de *comisiones unidas*; en este caso la presidencia y secretaría de las sesiones se turna en el orden que se convenga; el quórum se multiplica por el número de comisiones en ayuntamiento y las votaciones se toman por la mayoría de los presentes.

b) *Convocatoria.* Las comisiones se reúnen a convocatoria de su Presidente, transmitida por conducto de un Secretario (normalmente el 1o.) o del Secretario Técnico, por escrito o verbalmente. El lugar de reunión es determinado igualmente por el Presidente, ordinariamente en los recintos reservados para los trabajos de estos organismos.

c) *Orden del día.* Corresponde igualmente al Presidente de la Comisión, en cuanto que el Reglamento (art. 85) le reconoce el carácter de coordinador del trabajo de los miembros, elaborar el orden del día y someterlo a la aprobación de los presentes.

Tanto la *convocatoria* como el *orden del día* están condicionados al cumplimiento de la agenda y los calendarios de la Cámara. El Programa Legislativo impone el ritmo y materia del trabajo de las comisiones, las cuales deben presentar el dictamen de los negocios a su cargo, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Este plazo tan corto no es cumplido regularmente, pero las Comisiones tienen la facultad de demorar o suspender el despacho de algún asunto manifestándolo en sesión secreta a la Cámara. Si esto no es atendido, cualquier miembro de la Cámara puede demandar al Presidente de la Mesa excite a la Comisión a que cumpla su encomienda (arts. 87 y 91 del Reglamento).

d) Otros tipos de reuniones de Comisión. No todas las intervenciones de las comisiones requieren una previa asignación por la Mesa. Las Comisiones pueden realizar tareas diversas por propia iniciativa: Foros de discusión y consulta; sesiones informativas o de conferencia con funcionarios del gabinete; viajes de reconocimiento y estudio, etcétera, todo con el propósito de ilustrar su juicio en el despacho de los negocios a su cargo (arts. 90 y 53 del Reglamento).

Las reuniones de comisiones permanentes y ordinarias pueden celebrarse en cualquier tiempo, y nada hay que impida que sesionen al mismo tiempo que la Asamblea, a menos que los diputados sean llamados a votación, o que se convoquen durante los recesos (art. 85 del Reglamento).

e) Carácter público o secreto de las sesiones de Comisión. A las sesiones de Comisión pueden asistir, además de sus miembros, los restantes diputados "y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio". Los diputados que no son miembros carecen de voto, aunque la conformación partidista de la Cámara predetermina tanto el sentido del voto como el del debate, a menos que ocurran en este último caso votos particulares (art. 92 del Reglamento).

La Ley Orgánica del Congreso establece como regla general (art. 54), que las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo *no serán públicas*, aunque permite que por acuerdo de sus miembros puedan celebrarse reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa de la propia Comisión, representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Aunque en las sesiones secretas del Pleno se permite la permanencia de los miembros de los medios de comunicación social, no ocurre lo mismo en el caso de las comisiones. En éstas la práctica es designar un vocero al concluir cada sesión, o dejar que cada Grupo parlamentario exprese libremente sus opiniones frente a los periodistas.

Sobre este tema Santaolalla (pág. 184) explica:

En la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las comisiones son a puerta cerrada, tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios irrealizables a la luz pública como de favorecer un estudio sosegado y técnico de los proyectos legislativos. La deliberación propiamente política, en la que resulta irrenunciable la presencia de los medios informativos, queda reservada a las sesiones plenarias, que de esta forma cobran una distinción que las justifica enteramente frente a las de Comisiones.

f) Apoyos informativos y técnicos para el trabajo de las comisiones. El artículo 42 de la Ley Orgánica determina que las comisiones tienen la facultad de solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como de celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio. El Reglamento, por su parte, al conceder igual prerrogativa, agrega que "la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse en queja al C. Presidente de la República". Esta determinación puede complementarse con las que integran el régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecido en la ley correspondiente, aunque no debe dejarse de mencionar la limitante que establece el propio Reglamento a la obligación de proporcionar constancias; en efecto, el artículo 89 prescribe que los documentos serán proporcionados a las comisiones, "siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto".

Una asignatura pendiente, que es hora ya de colmar, es el apoyo técnico parlamentario a los diputados y las comisiones, para lo cual deben ser asignados responsabilidades y recursos suficientes a las áreas respectivas de la administración cameral y a los Comités de Biblioteca e Informática y del Instituto de Investigaciones Legislativas, a quienes debe corresponder mantener un servicio informativo sobre todos los asuntos incluidos en el Programa Legislativo de cada periodo de sesiones.

Reglas de trabajo de las comisiones

El producto fundamental del trabajo de una comisión, es la elaboración de un dictamen o la redacción de un informe, que deben ser conocidos por la Asamblea.

Las comisiones trabajan con proyectos documentados. Se ponen en movimiento cuando tienen en sus manos la encomienda de estudiar una Iniciativa o una Proposición. La regla es que, para aprobar el dictamen correspondiente, se sigan las mismas normas, en lo conducente, que rigen las sesiones, debates y votaciones en el Pleno de la Cámara.

Así, el dictamen que elaboren las comisiones debe contener, como mínimo, la parte expositiva y la parte propositiva que facilite la discusión y votación de los proyectos, a fin de que los miembros de las mismas puedan participar a lo largo de todo el proceso.

La tendencia que se observa en la Cámara de Diputados y en su actual Legislatura, es que las Comisiones ordenen sus trabajos aplicando en lo conducente las normas que para las discusiones, revisión de proyectos de ley y votaciones establecen el Reglamento y la Ley, al mismo tiempo que adoptan prácticas y usos parlamentarios que deben pasar al acervo de la Cámara por conducto de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

a) *El Estatuto de los miembros de las comisiones.* Además de la plena libertad de palabra y opinión, por lo cual ningún legislador puede ser reconvenido, según lo determina el artículo 61 de la Constitución General de la República, los miembros de las comisiones tienen derecho a adherirse o no a los dictámenes mediante su firma, o presentar voto particular por escrito, si disienten del parecer de la mayoría. El dictamen es válido si se presenta firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión (art. 88 del Reglamento).

Los presidentes de Comisión tienen voto de calidad en caso de empate, pero a la vez son responsables de los expedientes que pasen a su estudio (art. 83 del Reglamento).

Los miembros de una Comisión que tuvieran interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, deben abstenerse de votar y firmar el dictamen, y avisar el hecho al Presidente de la Mesa para que sean sustituidos sólo respecto a dicho asunto.

Finalmente, los miembros de las Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas (art. 86 del Reglamento).

b) *Reuniones de conferencia y comisiones o comités conjuntos.* El Reglamento del Congreso prevé que: "Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante". Aunque algunos especialistas y legisladores ven en estas conferencias un atentado contra el sistema bicameral, pues parecería que tales reuniones tienden a evitar que una Cámara revise a la otra, no cabe duda que la concurrencia de los mismos partidos en ambas Cámaras tiende a atemperar las posibles discrepancias entre las mismas y a evitar la *sobrecarga* a la que alude Sartori en su ensayo sobre el parlamento. En esta misma línea de colaboración intercameral, el artículo 46 de la Ley Orgánica determina: "Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", lo cual ha ocurrido respecto a los problemas de Chiapas y a la promoción de la Reforma Democrática del Estado: La Reforma Electoral y la Reforma del Distrito Federal, actualmente en curso.

Consideraciones finales

Si como afirma Francisco Gil Villegas, "con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara se repiten en los microuniversos constituidos por cada una de las comisiones que

participan en la ejecución del trabajo parlamentario", el fortalecimiento del macrocosmos parlamentario deberá servir al perfeccionamiento de los macrocosmos que lo conforman. A esto conduce el trabajo de numerosos especialistas de nuestro tiempo, como Andrea Manzella o Francisco Berlín Valenzuela, o quienes como Miguel Ángel Camposeco han escrito sobre el tema específico, o como aquellos pioneros que conjuntaron, bajo la dirección de Moisés Ochoa Campos el Derecho Legislativo Mexicano.

El autor de este ensayo también produjo algunas reflexiones previas al respecto en la obra colectiva del Coloquio UNAM-Senado sobre Política y Proceso Legislativos. Ahora, desde el seno mismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se trabaja a favor de un nuevo Poder Legislativo, y se avanza en la redacción de una nueva reglamentación que estructura mejor a la Cámara, que ordene sus debates, que racionalice su trabajo, que propicie que el Congreso cumpla con todas sus funciones parlamentarias y legislativas. No escapa a este aliento la regulación renovadora de las comisiones, que sin duda han sido impulsadas a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1994. Sin embargo, se mantienen algunas deficiencias y limitaciones fáciles de superar. Así, por mencionar alguna, se confirma todavía el amplio repertorio de Comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo, muchas de las cuales no recibirán en esta Legislatura ni promoverán ninguna iniciativa de los asuntos de su competencia. En esta virtud, y a guisa de ejemplo, el Anteproyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados contempla numerosas innovaciones necesarias, de las cuales, como conclusión de este ensayo, mencionamos las incluidas en los siguientes cuatro artículos del Anteproyecto:

Artículo 79. Las comisiones deberán realizar, con independencia de los dictámenes sobre iniciativas o proposiciones que les turne el Presidente de la Mesa, las siguientes actividades:

1. El diagnóstico de la realidad nacional de la materia o materias de su competencia, para lo cual harán el acopio de la información científica, técnica, estadística y documental disponible en instituciones públicas y privadas.
2. La actualización y el análisis del acervo de la legislación, reglamentación, disposiciones administrativas, o en su caso, de la jurisprudencia aplicable de la materia o materias de su competencia.
3. La evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en los términos que lo ordene la ley correspondiente, respecto de las áreas de su competencia y dentro de los marcos de acción determinados por el Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.
4. Su programa anual de trabajo, dividido en actividades por períodos ordinarios de sesiones o por recesos, precisando las subcomisiones, grupos de trabajo o diputados responsables de las mismas y los objetivos y metas a cumplir. Este programa incluirá la realización de consultas populares, foros diversos, visitas, entrevistas, citatorios a particulares y comparecencias de servidores públicos.
5. Un informe trimestral de sus actividades que será presentado al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara y distribuidos a los diputados a través del órgano de la crónica legislativa.
6. La presentación de cuando menos un artículo sobre temas de su materia, para la revista oficial del Instituto de Investigaciones Legislativas, la cual dará el crédito correspondiente al autor o autores y a la propia comisión.
7. La investigación sobre la aplicación de los recursos presupuestales en las dependencias del gobierno de las áreas de su competencia, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda y en los términos que determine la ley respectiva.

8. Presentar trimestralmente al Comité de Administración el proyecto de presupuesto de gastos para la realización de sus actividades correspondiente al trimestre siguiente.

9. Declararse, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, incompetente para conocer el asunto que le haya sido enviado por el Presidente de la Mesa, así como plantear al Consejo de las Comisiones y Comités asuntos de competencia que se suscitaron con otras comisiones.

10. Enviar copia de los documentos más importantes al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.

11. Los trabajos que le asigne el propio Consejo, los que acuerden por sí mismas y las que deriven de la Ley y este Reglamento.

Según se advierte en el párrafo 3 del artículo transcrito del Anteproyecto, ahí se prevé la existencia de un Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara, cuyos objetivos evidentes son los de coadyuvar al trabajo de estos organismos y propiciar la acción conjunta y la comunicación de las comisiones, hasta ahora inexistente, lo cual provoca que la comunidad parlamentaria sea una entelequia. A esa interacción deseable podría colaborar, asimismo, la posibilidad de reelección de los diputados y senadores, tema que merece debates y reflexiones de más largo alcance. El artículo 128 del Anteproyecto, mismo que se reproduce adelante, da luz acerca de los alcances de un consejo de esta naturaleza.

Artículo 80. Las Comisiones contarán con los recursos presupuestarios y el personal profesional y técnico de apoyo indispensables, así como con las asesorías especializadas que requieran para el desempeño de sus actividades.

El personal profesional y técnico de las Comisiones será seleccionado, capacitado y promovido de acuerdo con lo que establezcan este Reglamento y el Estatuto del Servicio Profesional de Apoyo Parlamentario.

Artículo 81. Las comisiones tienen entre sus atribuciones reclamar ante el Pleno su competencia para conocer de una Iniciativa o proposición, o para declinar la misma en los términos de este Reglamento.

Artículo 128. Los presidentes de comisiones de dictamen legislativo y de comités integran el Consejo de las Comisiones y Comités de la Cámara, que será presidido por el presidente de comisión o comité que designe la Comisión de Gobierno.

La Directiva del Consejo se integrará, además, con tres vicepresidentes y tres secretarios electos entre sus miembros.

El Consejo se reunirá ordinariamente una vez por mes y en sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Directiva o lo soliciten cinco de sus miembros.

Son atribuciones del Consejo:

I Auxiliar a las comisiones y comités de la Cámara para el mejor desempeño de sus responsabilidades;

II. Aprobar los Estatutos Internos que le sometan los comités;

III. Proponer a la Comisión de Gobierno la disolución de comisiones especiales cuando hayan cumplido el objetivo para el que fueron creadas;

IV. Conocer las cargas de trabajo de las comisiones y comités y aprobar, a propuesta de sus miembros, la incorporación de diputados de otra u otras comisiones a la que tenga en estudio el asunto, o proponer, en su caso, al Presidente de la Mesa la designación de otra comisión para que trabajen unidas en el despacho del negocio en cuestión;

V. Dar los lineamientos para que cada comisión examine y evalúe la parte que le corresponda del avance o avances del Plan Nacional de Desarrollo y aprobar el documento que conozca el Pleno, el cual contendrá la opinión de la Cámara y de los grupos parlamentarios que la integran. Igual procedimiento se seguirá para la formulación de las observaciones respecto a la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan;

VI. Resolver las consultas que haga el Presidente acerca del despacho y turno de los expedientes a su cargo;

VII. Atender los requerimientos y consultas que le hagan la Comisión de Gobierno, las comisiones y comités de la Cámara por conducto de sus presidentes, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y las dependencias del gobierno;

VIII. Promover, cuando sea necesario, la elaboración de iniciativas sobre asuntos de interés nacional, en el seno de las comisiones;

IX. Opinar, informando al Presidente de la Mesa, sobre las cuestiones de competencia que le sometan las comisiones y comités de la Cámara;

X. Determinar, a propuesta de cada una de las comisiones y comités, los asuntos que deban ser de su competencia;

XI. Elaborar su reglamento interno; y

XII. Llevar el archivo y centro documental de las comisiones.

El Consejo quedará instalado, en cada Legislatura, inmediatamente después de la integración de las comisiones y comités y la designación de sus presidentes.

El Consejo dispondrá de un local adecuado y contará con el personal y elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo que determina el presupuesto.

Las cuestiones que no puedan resolverse en el seno del Consejo, podrán llevarse al Pleno para que este resuelva (JORGE MORENO COLLADO).

comité central

I. Deriva del latín *committere* que significa comisión, delegar. Lo define el DRAE como el conjunto reducido de personas que, representando a una colectividad numerosa, tiene a su cargo ciertas funciones o gestiones.

Este término se traduce al inglés *committee*, al francés *comité* y al italiano *comi*. Por su parte, la palabra *central* se aplica a lo que extiende su acción a todo el conjunto de cosas o sistema que forma parte: "el gobierno central" y se escribe en portugués, inglés y francés *central*, al alemán *zentral* y al italiano *centrale*.

II. Este vocablo encuentra diversas aplicaciones, por ejemplo, se puede hacer mención del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), órgano ejecutivo que se encuentra en la cúspide de la pirámide partidista, junto con el Congreso del Partido, el Poliburó y el Secretariado. De acuerdo con Karl Deutsch existe una interconexión entre las estructuras del PCUS y el Estado de la ex Unión Soviética, por ejemplo, el Comité Central se interrelaciona con los Ministerios y Presidium del Soviet Supremo, influyendo en sus decisiones.

Otra aplicación que se encuentra a éste término, es la atribuida por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, cuando se refiere al órgano de carácter temporal encargado de la organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, en México. Es decir, su función es la preparación del proceso electoral, que comprende las etapas previas a la elección, la jornada electoral y la declaración de validez; correspondiéndole a la Comisión de Apelación la etapa jurisdiccional.

El Comité Central al ser el órgano coordinador del proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, tiene a su cargo 16 comités delegacionales, uno por cada delegación en que se divide políticamente el Distrito Federal.

Este Comité se integra por seis ciudadanos con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una propuesta de 18 personas que le presente el Jefe del Departamento del Distrito Federal; la designación requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea; en caso de no lograrse la mayoría requerida, se procede a la insaculación. Además, por cuatro Representantes de la Asamblea de Distrito Federal, con voz y voto. Por un representante del gobierno del Distrito Federal, con voz y voto, y un representante de cada partido político nacional con registro, con voz pero sin voto.

Para el derecho parlamentario, este vocablo encierra dos puntos para su estudio: la designación de los seis ciudadanos por parte del órgano legislativo del Distrito Federal y la participación de cuatro miembros de dicho órgano, en el Comité Central.

En cuanto a la designación, las personas propuestas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, para su designación, deben cubrir estos requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de derechos; ser vecino del Distrito Federal; contar con conocimientos para el adecuado desempeño de sus funciones; no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato, en los tres años anteriores al de la designación; no ser ni haber sido dirigente partidista (nacional, estatal o municipal) en los tres años anteriores; no ser registrado como candidato, ni desempeñar, ni haber desempeñado el cargo de Consejero Ciudadano; gozar de buena reputación y prestigio público; y no ocupar un cargo en el gobierno federal o del Distrito Federal o en ninguna de las delegaciones.

Toda vez que los aspirantes a miembros del Comité Central, han cubierto con estos requisitos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal envía a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una lista con 18 nombres, de la cual el órgano legislativo evaluará y designará a los seis miembros que tengan a su cargo la organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos.

En cuanto a la participación de cuatro parlamentarios de la Asamblea en el Comité Central, es valiosa, por las aportaciones que puedan brindar; además, se logra que el órgano rector de esas elecciones, se encuentre no solamente representado por el Poder Ejecutivo de la localidad, sino también por el Poder Legislativo, los partidos políticos y destacados ciudadanos. Con ello, se logra dar pluralidad al organismo y confianza en sus funciones (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

Comité Central, *Acordeón Electoral*, Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, México, 1995.

Entrevista al doctor Francisco Berlín Valenzuela, "La elección de Consejeros Ciudadanos", en dos partes, periódico *unomásuno*, México, 7 y 8 de octubre de 1995.

comité de reglas (permanentes)

I. *Comité* proviene del francés *comité* y éste del inglés *committee*, que a su vez deriva del latín *committere*, delegar. *Regla* viene del latín *regūla*, medida.

En otros idiomas se traduce como: *régua* o *regra* en portugués; *règle* en francés; *rule* en inglés; *regel* en alemán y *riga*, *regola* en italiano.

II. La definición más general del término comité es la de "comisión de personas delegadas para un asunto" (DRAE); por su parte la de regla es, en algunas de sus acepciones, el estatuto, constitución o modo de ejecutar una cosa, y el precepto principio o máxima en las ciencias y en las artes (DRAE, 19a. ed.). Por extensión, el término compuesto *comité de reglas* estaría aludiendo a un grupo de personas a quienes se encomienda el establecimiento de las medidas aplicables para llevar a cabo alguna acción.

En el ámbito parlamentario, se denomina Comité de Reglas (Standing Order Committee o Rules Committee) al grupo de legisladores encargado de preparar los proyectos de ley para su discusión y de perfeccionar y vigilar el cumplimiento de las reglas y procedimientos parlamentarios.

El Rules Committee o Comité de Reglas del Congreso norteamericano funciona como un supercomité que supervisa el trabajo de los otros comités, dado que le corresponde regular el flujo legislativo en la Cámara. Este Comité define las reglas a las que se sujetará el debate sobre la legislación, determina la forma en que puede enmendarse una iniciativa e incluso prohibir cualquier enmienda o alguna otra que no sea propuesta por el comité legislativo que manejó la iniciativa. Puede evitar que una iniciativa llegue a debate. El poder de este comité ha sido motivo de controversia frecuente.

Dicho Comité se estableció en 1789 y funcionaba como un comité con jurisdicción sobre las reglas de la Cámara, que en los primeros años del Congreso sólo se readaptaban de las legislaturas anteriores. Su poder se incrementó y hasta antes de 1910 este comité colaboraba en forma estrecha con los líderes de la Cámara para decidir la legislación que se presentaría a debate y perdió poder al establecerse métodos alternativos para llevar la legislación a debate, como el Calendario de Descargo, el Calendario de Consenso y el Miércoles Civil. A partir de la 94ª. Legislatura (1975-1977), el Comité prepara la legislación para el debate en lugar de atrasarla; permite a los legisladores poco expertos en el tratamiento de iniciativas durante el debate una visión anticipada de lo que pueden esperar en el debate, e informa y aconseja al líder.

En cada una de las Cámaras del Parlamento Inglés, se designa un Comité de Reglas (Standing Order Committee). Su función principal es determinar y reportar con base en el resultado de quienes examinan las peticiones o iniciativas, que las reglas permanentes no hayan sido compiladas con el caso de una petición o iniciativa en particular. Determina si los partidos pueden ser autorizados a proceder con su proyecto o cualquier parte del mismo y en su caso, bajo que condiciones; y si cualquiera difunde noticias, publica propaganda, elabora planes y procura consentimientos, cuando tales condiciones sean apropiadas.

En la Cámara de los Comunes el Comité de Reglas se integra por el Presidente, el Presidente Suplente de Medios y Arbitrios y ocho miembros nombrados por el Comité de Selección. El Presidente de Medios y Arbitrios es el Presidente *ex officio* del Comité, cuyo quorum se integra por

tres miembros. El Comité es asistido por el Consejo del Líder. En la Cámara de los Lores el Comité de Reglas se integra por el Presidente y los lores que sean nombrados por la Cámara.

III. En México, existen dos Comisiones que cumplen algunas de las funciones atribuidas a los comités inglés y norteamericano, aunque no tienen la misma preponderancia. En la Cámara de Diputados se integra una Comisión Ordinaria de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (art. 43, fracción IV de la Ley Orgánica del Congreso General mexicano) y también en la de Senadores otra de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (art. 78.21). Conforme al artículo 58 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la Comisión en la Cámara de Diputados se integra por veinte representantes seleccionados entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria y estarán representados todos los grupos parlamentarios. Sus funciones son: preparar los proyectos de ley o decretos para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales; impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, y, desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica del Congreso así como de reglamentos y prácticas y usos parlamentarios (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

comités parlamentarios

(Vid. *supra*, comisiones).

comparecencia de miembros del gobierno

I. El término *comparecencia*, conforme a lo señalado por la Real Academia Española, significa acción o efecto de comparecer, esta última palabra proviene del latín *comparecere*, de *comparere*, el cual hace referencia a que se presente alguien en algún lugar, llamado o convocado por otra persona, o de acuerdo con ella.

El verbo *comparecer* se escribe en francés *comparaitre*; en inglés *to appear*; en alemán, *sich einfinden* y en italiano, *comparire*. Mientras que miembro *membre*, *member*, *Glied*, *Korperteil* y *membro*. Por último, *gobierno* *gouvernement*, *government*, *Regierung* y *governo*, respectivamente.

II. Los antecedentes de la comparecencia de los miembros del gobierno ante la institución representativa, los encontramos primero en Estados Unidos de América en 1792, ya que el Congreso utilizó por primera vez su facultad para llamar a funcionarios a declarar, específicamente cuando la Cámara de Representantes se había propuesto aclarar una derrota contra las tribus indias. Más adelante se encuentran antecedentes de la misma en España; en el Estatuto de Bayona de 1808 y en la Constitución de Cádiz de 1812. También en Francia se encuentran antecedentes de la comparecencia, durante la mitad del siglo XIX.

Es difícil establecer la definición de *comparecencia de los miembros* del gobierno, ya que ésta dependerá de la regulación específica que se haga cada país, sin embargo, en algunos casos la *comparecencia* puede ser definida, según la doctrina parlamentaria, como el período en el cual se

formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, pero puede tratarse también de una facultad que tiene el parlamento, el Congreso o la Asamblea, para citar a los altos funcionarios para que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten o que los mismos estén obligados a dar anualmente, e incluso, a petición propia, siempre con el propósito de realizar una exposición. Por lo anterior, es necesaria la presencia de un miembro del gobierno ante la institución representativa, con la correspondiente exposición de las líneas de su gestión ante los parlamentarios (diputados y/o senadores), para ser considerada como *comparecencia*.

A pesar de que el contenido de la *comparecencia* es casi en su totalidad informativo, el hecho que se den ciertos aspectos como la facultad de citar a los miembros del gobierno, la obligación anual de que éstos se presenten, la presencia por iniciativa propia o a iniciativa del Ejecutivo, la exposición, la publicidad, la intervención de los parlamentarios, la presencia de los medios de comunicación, el desgaste o fortalecimiento del funcionario en cuestión, hace que la *comparecencia* sea considerada actualmente como un control de la institución representativa sobre el gobierno o control parlamentario, independientemente del sistema de gobierno de que se trate: parlamentario, presidencial o directorial, con lo cual ésta es un mecanismo establecido constitucionalmente, para que el Legislativo supervise y controle al Ejecutivo.

En Italia la *comparecencia* es denominada como *indagación cognoscitiva*, la cual consiste en solicitar la presencia de un miembro del Gobierno, para que responda oralmente ante la Comisión Permanente.

En el contexto de la Comunidad o Unión Europea, la *comparecencia* consiste en la presencia de los miembros de la Comisión Europea o del Consejo Europeo en los debates generales de los programas o de las actividades de sus presidencias ante el Parlamento Europeo. En Estados Unidos la misma es una práctica común, pero también ha sido limitada debido a la preeminencia del Ejecutivo.

En cuanto a Latinoamérica, en Argentina y en Bolivia la *comparecencia* de los miembros del gobierno se realiza anualmente. Mientras que la misma en Cuba es periódica, en Guatemala es anual y obligatoria, en Chile es a petición propia de los miembros del gobierno y, por último, en Colombia la *comparecencia* ofrece más posibilidades, ya que ésta se puede realizar sobre asuntos relativos a la competencia de los miembros del gobierno, puede ser en cualquier momento, también anuales, así como cada cuatro años.

III. En la Nueva España, el primer antecedente de la *comparecencia* de los miembros del gobierno se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812. Asimismo, las Constituciones mexicanas de 1824 y 1857 también la regularon. De tal forma, durante ese siglo XIX, la *comparecencia* fue una rica tradición, tanto en México como en Europa. La Constitución mexicana vigente también la ha regulado, sufriendo importantes reformas en 1924, 1974 y 1994.

El texto constitucional vigente de 1917, señala la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardan sus respectivos ramos, pero añade que las Cámaras podrán citarlos para que informen a éstas, en relación a una ley o negocio que sea objeto de discusión por parte del Congreso General. A este respecto, en 1924 se incluye la *comparecencia* de los Jefes de los Departamentos Administrativos y, en 1974, se reforma el artículo 93 constitucional, a fin de que las Cámaras puedan hacer comparecer no sólo a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Más recientemente con la denominada reforma judicial, publicada el 31 de diciembre de 1994, se incluyó la *comparecencia* del Procurador General de la República, aunque en la práctica ya se venía realizando. Conforme al artículo 74 constitucional, fracción IV, el Secretario del Despacho, en relación a los ingresos, es decir, el Secretario de

Hacienda y Crédito Público, después de que el Ejecutivo ha hecho llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, comparecerá ante dicha Cámara.

Constitucionalmente la *comparecencia* se puede realizar ante el Congreso de la Unión o ante el pleno de cada una de sus Cámaras, pero en la práctica también se desarrolla ante las comisiones ordinarias de acuerdo al área de competencia o materia de la Administración Pública Federal. Al respecto, antes de los años setenta, el Congreso no tenía como costumbre citar a los Secretarios de Estado, situación que cambió a partir del sexenio del entonces Presidente Luis Echeverría (1970-1976), de tal forma que en la actualidad las comparecencias de funcionarios han ido en aumento, lo cual se considera como una expresión de la colaboración de poderes y del fortalecimiento del Congreso.

Por otro lado, el Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 señala la forma en que se hará del conocimiento a los funcionarios públicos cuando se les requiera. Así, éstos podrán pedir que se le instruya, que se les permita fijar su postura en primer término, teniendo derecho a contestar inmediatamente cualquier pregunta que se les formule (art. 53 del RGICG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Cambio XXI, México, 1993.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

CARPIZO, Jorge, "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario al artículo 93", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa-Cámara de Diputados, 1994, t. IX.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

_____ y José Ma. Serna de la Garza, "Comentario al artículo 69", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

comunicación, función del parlamento

I. De la voz latina *communicare*, que tiene diversos significados: 1. hacer a otro partícipe de lo que uno tiene; 2. descubrir, manifestar, hacer saber a uno alguna cosa; 3. consultar, conferir con otros un asunto, tomando su parecer; 4. como acción de transmitir información de una persona a otra.

II. El principio de división de poderes, adoptado en sus constituciones por los sistemas políticos contemporáneos ha creado la necesidad de establecer diversos modos de comunicación formal u oficial entre cada uno de los tres poderes.

Además, la complejidad de la dirección política de la vida social de los estados, exige a los parlamentos realizar una permanente función de comunicación tanto y durante el proceso de la

consulta a la ciudadanía para la formación de una ley como durante la etapa de recopilación de información técnica o especializada relativa a la materia que la ley regule.

El parlamento proyecta su función de comunicación a una multitud de ámbitos y a un número indeterminado de personas, grupos y organizaciones políticas que integran los factores reales de poder de la comunidad.

Para establecer una comunicación dialógica, las cámaras se relacionan con:

1. Sus propios integrantes;
2. el electorado;
3. la población en general;
4. los miembros del Poder Ejecutivo;
5. los miembros del Poder Judicial;
6. las instituciones educativas en general y personalidades destacadas;
7. cada uno de los sectores de la producción;
8. los líderes y miembros de los partidos políticos;
9. las agrupaciones civiles; y
10. los prestadores de servicios.

En virtud de que el parlamento es un cuerpo vivo de recepción de una compleja gama de informaciones y cuyo dinamismo pone en interrelación a sus miembros con los problemas nacionales e internacionales, así como con las formas de resolución de los conflictos que en otros países se producen, la función de comunicación del parlamento se traduce en una actividad principalísima ya que, al recibir y transmitir información se cierra un proceso dinámico de comunicación y retroalimentación de experiencias parlamentarias.

Entre las finalidades que la doctrina ha señalado, se encuentran las siguientes:

1. Propiciar y procurar la realización plena de cada uno de los nacionales y pobladores de un Estado;
2. promover la acción conjunta de los miembros de la población para solucionar problemas comunes, prevenir posibles riesgos y lograr el bienestar colectivo;
3. adoptar decisiones que reflejen el querer ser político del pueblo;
4. contribuir a la politización de la población, propiciando su participación en el proceso de toma de decisiones;
5. el logro de la expresión racional y verídica los mensajes del Parlamento y la difusión de la información acerca de los acontecimientos trascendentes para la Nación;
6. informar los problemas que la Nación o algunos de sus sectores deben solucionar, proponiendo las opciones posibles;

7. orientar la política internacional del gobierno de acuerdo con los intereses mayoritarios de la Nación;
8. convocar a la población a realizar actividades o aportaciones extraordinarias en casos de emergencias o desastres;
9. expresar las leyes en forma inteligible para todo el pueblo procurando que posean la mayor claridad y congruencia;
10. reafirmar los valores permanentes que caracterizan al estado democrático;
11. mantener la identidad de intereses con sus representados para promover leyes justas que sirvan para resolver conflictos entre diferentes conjuntos de la población y para armonizar las diferencias de intereses que se presenten entre los particulares.

Las formas de comunicación del parlamento incluyen la oficial, entre poderes y diferentes estados, que generalmente se cumplimenta mediante documentos que se denominan de diferente manera: representaciones, instancias, peticiones de informe, dictámenes resolutivos, acuerdos, decretos, memoriales, circulares, oficios, nota reservada, reportes, etcétera.

En tanto que los medios que se emplean para comunicarse con la ciudadanía incluyen toda clase de impresos y la utilización de los medios de comunicación masiva; eventualmente, el uso de los llamados medios intermedios.

III. En la práctica parlamentaria mexicana, las funciones de comunicación del Congreso y de cada una de sus cámaras, con los otros poderes, se encuentra considerado como el ceremonial de comunicación que debe observarse para diferentes actos o ceremonias que se llevan a cabo. Respecto de los actos formales, la comunicación debe ser por escrito, cuando se trate de:

- a) Los actos de nombramiento de las mesas directivas;
- b) de la instalación formal de cada una de las cámaras;
- c) de la clausura de sus trabajos;
- d) de la instalación de la comisión permanente;
- e) así como de la apertura y clausura de los períodos extraordinarios (arts. 25, 28 y 111 de la Ley Orgánica y 24 del Reglamento General del Congreso).

Existen ciertos actos de comunicación y de información, que deben realizar personalmente los miembros de las cámaras, cuando:

- a) Se informe a los otros poderes de cualquier acto de importancia legal o determinado por la cámara (instalación o clausura de periodos ordinarios o extraordinarios);
- b) para visitar algún miembro de la cámara o al Presidente de la República o de la Suprema Corte que enferme de gravedad o para asistir a sus funerales;
- c) para llevar y presentar ante la Cámara Revisora el expediente de la ley o decreto votado, cuando previamente haya sido calificado de caso grave o de urgente resolución; cuando la cámara envíe a la otra para su revisión una ley aprobada con dispensa de trámites, en cuyo caso la comisión será presidida por el autor del proyecto (arts. 8, 23 y 76 de la Ley Orgánica, 11, 52 y 143 del Reglamento General).

La comunicación de las leyes siempre debe hacerse por escrito, formando los expedientes con el texto de las mismas y remitiéndolas a la otra cámara o, en su caso al Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación. Dicha comunicación escrita observa las formalidades de firma y orden de su inscripción y fórmula gramatical.

Por tradición parlamentaria una de las fórmulas de comunicación más relevante es la comunicación verbal que debe producirse en diversos actos:

a) Cuando se protesta el cumplimiento de la ley por:

1. El presidente y miembros de las mesas directivas del colegio electoral y de la Comisión Permanente del Congreso;
2. el Presidente Constitucional de la República, los diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos, cónsules generales y embajadores;
3. los gobernadores interinos (arts. 76, 84, 85, 87 y 128 de la Constitución; 7o., 17, 79, 64, 75 y 111 de la Ley Orgánica; 10 y 12 del Reglamento).

b) cuando se hace uso de la palabra durante eventos o ceremonias, por:

1. El Presidente de la República al rendir el informe anual;
2. por cada uno de los miembros de las cámaras para intervenir:
 - i) Para contestar el informe del presidente;
 - ii) con motivo de la visita de una comisión a otra del Ejecutivo, del Judicial o para agradecer la presencia de comisiones a personalidades internacionales;
 - iii) para emitir el voto.

Independientemente de estas formas de comunicación tradicional, ceremonial o protocolaria, el Congreso Mexicano utiliza actualmente los sistemas más avanzados para videograbar las sesiones, para capturar los discursos o intervenciones orales de los legisladores; almacenar la información proveniente de los debates, imprimirla, publicarla y distribuirla.

En forma institucional opera un centro de información periodística con sede permanente en cada una de las cámaras en las cuales los representantes de los medios de comunicación procesan la información o declaraciones que recaban en cada una de las cámaras y de sus miembros.

Por último, las imprentas de las Cámaras, de Diputados y de Senadores, producen una gran cantidad de documentos impresos de distribución pública, mediante la cual se hace del conocimiento de la sociedad las cuestiones de importancia o trascendencia que se ha considerado conveniente dejar compendiadas en libros, folletos o cualquier otro tipo de publicación (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

concertación

I. Acción y efecto de concertar. Su origen etimológico proviene del latín *concertāre*.

1. El verbo concertar, significa traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones distintas; 2. Vinculado a concierto: ajuste o convenio entre dos o más personas o entidades (gremios o corporaciones) sobre alguna cosa que reemplazan normas generales; 3. Componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa, o varias cosas; 4. Pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio.

Se traduce en otros idiomas como el inglés, *to concert*; francés, *concerter*; alemán, *arrangieren*, *vereinbaren*, *abmachen* e italiano, *concertare*.

II. En el estado democrático social de derecho, dentro del marco de las leyes generales expedidas por los cuerpos legislativos (parlamentos, congresos, cortes, etc.) y con el fin de encontrar soluciones eficaces y/o eficientes a los conflictos de intereses propios de la dinámica de las sociedades capitalistas industriales y posindustriales, se han diseñado instrumentos jurídicos llamados de concertación, elaborados conjuntamente por el gobierno y los sectores involucrados en determinados aspectos del quehacer económico y/o político, instrumentos jurídicos flexibles y temporales sujetos a revisión periódica y permanente por un órgano (comisión) de seguimiento y evaluación de carácter vinculatorio no coactivo entre las partes, incluyendo al gobierno. La concertación no sustituye a la ley, ya que se sujeta y se hace dentro de ella, tampoco modifica la jerarquía entre gobernantes y gobernados, simplemente se trata de una modalidad que tiende a realizar pactos específicos sobre materias determinadas con precisión, de preferencia medibles y/o cuantificables. No es un quehacer que responda a las técnicas parlamentarias de los cuerpos colegiados legislativos plurales y heterogéneos, sino una labor intersectorial que particulariza los conflictos sociales para darles soluciones viables a corto y mediano plazo.

En los países del tercer mundo o subdesarrollados, la concertación se ha presentado como parte de la reforma del estado, reduciendo en algunos espacios económicos y políticos la presencia coactiva del gobierno, haciendo partícipe a los sectores, especialmente los gremiales patronales y sindicales mediante instrumentos jurídicos denominados pactos, que por su carácter jerárquico inferior deben estar supeditados a los reglamentos, a las leyes, y por tanto al orden constitucional. La concertación es un instrumento jurídico que busca eficacia y eficiencia y no una disposición de fuerza de los sectores económicos y/o políticos de un país frente al gobierno.

III. En México, la concertación se refiere, fundamentalmente a los contextos, político, social y económico. La concertación económica, por ejemplo, consiste en la búsqueda del acuerdo entre sectores como el de los patrones, sindicatos de trabajadores y el gobierno, para llegar a puntos comunes o coincidentes que beneficien tanto a gobernantes como a gobernados, como lo es la estabilidad económica, en una época y lugar determinados.

En la tesis anterior podemos entender la concertación política, sólo que con la participación de partidos políticos y gobierno que buscan un avance democrático.

La concertación social, por su parte abarcaría la participación de un sector más amplio, instituciones sociales, sociedad civil, etc. en busca del bienestar general (Luis J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del poder político*, Grijalbo, México.

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.

LUHMANN, Nicklas, *Sistemas sociales*, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

_____, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SCHELSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

concertación económica

I. (*Vid. supra, concertación*). La palabra *económico (a)*, es perteneciente o relativo a la economía. 2. Muy detenido en gastar; bien administrado o distribuido. 3. Con disminución de trabajo, esfuerzo, tiempo o dinero. 4. Economía, se entiende como la ciencia que trata de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios (DERU).

La palabra *económico*, en otros idiomas se traduce como, *economic*, en inglés; francés, *économique*; portugués, *económico*; alemán, *ökonomisch*, *sparsam*; e italiano, *económico*.

II. La concertación económica ha adquirido mayores proporciones como mecanismos de solución de controversias en aquellos países en los que el gobierno por decisión propia y dentro de una corriente internacional iniciada en la década de los 80, tras haber realizado una política intervencionista de Estado en la economía, decidió desincorporar de su administración a múltiples entidades y empresas de participación estatal por considerarlas impropias de los quehaceres del gobierno, reduciendo la función de éste a la rectoría del desarrollo económico nacional y a su intervención en las áreas estratégicas.

III. En México, estas actividades se encuentran contempladas de manera implícita, especialmente en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aunque, no hay que olvidar que el artículo 27 le da una amplia dimensión como representante de la propiedad de la Nación a los órganos federales de gobierno, de manera relevante al Poder Ejecutivo que se deposita en la persona del Presidente de la República. El artículo 25, establece la rectoría económica del Estado mediante la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional, con la participación de los sectores público, social y privado, asimismo establece que el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas; el artículo 26, instituye el fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores estableciendo el Plan Nacional de Desarrollo al que quedarán sujetos vinculatoriamente los órganos de la Administración Pública Federal. Asimismo, faculta al Ejecutivo para establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática; para determinar los órganos responsables del proceso de planeación; para fijar las bases de los convenios de coordinación con los estados entidades federativas y los de concertación con los particulares. El artículo 28 determina el libre comercio, prohíbe los monopolios y protege a los consumidores; legalizando las funciones que el Estado ejerce a través de sus organismos y empresas de manera exclusiva en las áreas estratégicas y en las que representan

una riqueza nacional relevante, como el petróleo y los demás hidrocarburos; la petroquímica básica; la generación de energía nuclear; la electricidad y los ferrocarriles. Asimismo hace referencia a la autonomía del Banco Central (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del poder político*, Grijalbo, México.

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.

LUHMANN, Nicklas, *Sistemas Sociales*, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

_____, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SCHELSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

concertación política

I. (*Vid. supra, concertación*). En cuanto a la palabra *política*, esta proviene del latín *politice*, relativo a cuestiones del gobierno o del estado, arte de gobernar y dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y seguridad públicas, conservar el orden y las buenas costumbres.

Por extensión, arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.

Se traduce en otros idiomas como en inglés, *politics*; francés, *politique*; alemán, *politik*; portugués, *política* e italiano, *politica*.

II. La concertación política en los países en vías de desarrollo, es la negociación entre el gobierno en su dimensión de Poder Ejecutivo y los partidos políticos y otro tipo de organizaciones y fuerzas político-sociales; se trata de una negociación entre el gobierno y las fuerzas políticas reales en un momento determinado que buscan soluciones ejecutivas viables a corto y mediano plazo de problemas específicos, misma que no debe contravenir las disposiciones legales ni llevar al gobierno a actitudes arbitrarias. La concertación política es de carácter distinto a las discusiones y negociaciones de los cuerpos legislativos (parlamentarios) plurales y heterogéneos cuya función es la de producir leyes generales; es otra dimensión de discusión y análisis que debe someterse al imperio de la ley, o en su caso presentarse como un proyecto de ley que sirva para la elaboración por parte de la autoridad competente de una iniciativa de ley.

III. En México, la concertación política en los últimos años ha tomado dos caminos: uno se refiere a la práctica permanente entre los distintos actores, especialmente los partidos y el gobierno para encontrar soluciones a los conflictos propios de las actividades y discusiones políticas circunstanciales e inmediatas; el segundo se refiere a discutir en un espacio distinto al de las cámaras del Congreso de la Unión instrumentos jurídicos futuros para la solución de controversias, mismos que en caso de considerarse oportunos se presentarán como iniciativas de ley en los términos constitucionales (artículo 71). La práctica exagerada de la concertación en ambas dimensiones es considerada impropia de los regímenes democráticos pluripartidistas (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del Poder Político*, Grijalbo, México.

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.

LUHMANN, Nicklas, *Sistemas sociales*, editorial Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

_____, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SCHELSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

concurrentia-coordinación

I. La palabra *concurrentia*, proviene del latín *concurrans, -entis*. Acción y efecto de concurrir. 2. Conjunto de personas que asisten a un acto o reunión. 3. Coincidencia, concurso simultáneo de varias circunstancias. 4. Asistencia, participación (DLE).

Debe entenderse, también, como el acaecimiento de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo. Asistencia, ayuda, influjo (GEM).

Su traducción en otros idiomas es la siguiente: inglés, *assembly*, francés, *concours, assistance*; portugués, *concorrência*; alemán, *konkurrenz*, e italiano *adunanza*.

En cuanto a la palabra *coordinación*, ésta proviene del latín *coordinatio, -onis*. Acción y efecto de coordinar. 2. Disponer cosas metódicamente.

Su traducción en otros idiomas es la siguiente: inglés y francés, *coordination*; portugués, *coordenação*; alemán, *koordinieren* e italiano, *coordinazione*.

Es la disposición sistemática de esfuerzos diversos y elementos múltiples. Se impone en todas las esferas donde la organización, la jerarquía, la diferenciación de tareas y obtención de complejos objetivos sea precisa (DEDU).

II. La concurrencia es connatural al estado federal, en él concurren la competencia de los órganos federales y los de las entidades federativas, presentándose un problema de legalidad cuando dichos ámbitos no están debidamente delimitados, cuya solución se somete al juez competente quien los determina dándole a los particulares certeza y seguridad jurídicas.

En los estados federales del tercer mundo la concurrencia ha sido calificada como coordinación de esfuerzos a través del poder formal y real de mayor fuerza, el estado federal asimilado al estado nacional. Actitud política desconcentradora que genera problemas de legalidad cuando distintos órganos de autoridad sustentándose en competencias difusas, toman decisiones que afectan negativamente los intereses de terceros, son los casos de las leyes ecológicas, de desarrollo urbano; no así de aquella legislación promotora del cambio social, como la educativa y la de salud pública.

III. En México el problema legal de la concurrencia ha tratado de resolverse, lo que no siempre se ha logrado, expidiendo leyes generales por el Congreso de la Unión, las cuales hablan de competencias concurrentes de órganos competentes federales, estatales y aún municipales.

Por lo que se refiere a la coordinación, con esta se ha tratado de armonizar el ejercicio de determinadas facultades y la concertación de las relaciones en diversos niveles de gobierno, federación y entidades federativas, competencias de uno y de otro en distintas materias (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Porrúa, México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Salud.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

VALDÉS ABASCAL, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

conferencia

I. Proviene este vocablo del latín medieval *conferentia* "conferencia, discusión", del latín *conferent-*, radical de *conferens*, participio activo de *conferre* "reunir", poner en común; consultar, de *con-* "juntos" + *ferre* "traer" (BDELE).

De entre las diversas acepciones del vocablo en el DLE, se destacan las que aluden a la plática entre dos o más personas para tratar de algún punto o negocio; así como la reunión de representantes de gobiernos o Estados, de comunidades eclesiásticas y de agrupaciones de otra índole, para tratar asuntos de su competencia.

Su traducción en otros idiomas es: portugués, *conferência*; inglés, *conference*; francés, *conférence*; alemán, *Konferenz* e italiano, *conferenza*.

En términos generales puede decirse que la conferencia es la "reunión de varias personas con objeto de tratar y resolver cuestiones o problemas de distinta naturaleza".

II. En el campo del Derecho Parlamentario la palabra *conferencia* tiene una connotación especial, ya que es empleada para designar un antiguo procedimiento que se usaba para denominar la comunicación que se establecía entre representantes de las Cámaras de los Comunes y de los Lores, a fin de lograr acuerdos en las enmiendas o reformas a una ley aprobadas por la otra Cámara. En estos casos se preparaba una *conferencia*, cuyo lugar y fecha era designado por la Cámara de los Lores, para que se juntaran los miembros de ambas cámaras y conocieran el por qué de sus diferencias. Estas reuniones tenían un carácter formal y en ellas los representantes solamente leían y entregaban el mensaje de sus cámaras sin que hubiera ninguna discusión. Los miembros de la Cámara de los Lores, asistían a la conferencia llevando sus sombreros puestos, pero se descubrían al hacer uso de la palabra. Los miembros de la Cámara de los Comunes permanecían de pie sin sombrero. Al terminar la conferencia, los representantes se retiraban y rendían un informe de las actuaciones a sus respectivas Cámaras.

Si las razones que daban los miembros de una Cámara satisfacían a la otra, tenía lugar una segunda conferencia, en la cual trataban de llegar a un acuerdo. Si no era posible consensar los puntos de vista, se celebraba una nueva reunión libremente en la que los representantes tenían autoridad y usaban sus propios argumentos para tratar de convencer a la otra parte, procediendo con discrecionalidad en las concesiones que podían hacerse. Si no era posible resolver las dificultades existentes en esta *conferencia*, la propuesta de ley se consideraba perdida, ya que no sería aprobada por la otra Cámara.

En los Estados Unidos, esta práctica se realiza por medio del Comité de Conferencias (*Conference Committee*) que es considerado como un panel de los miembros de ambas cámaras que acostumbra realizar los miembros claves de los diversos comités para dialogar acerca de las propuestas de ley que serán sometidas a su consideración, a fin de consensar los diferentes puntos de vista. En ocasiones estos Comités actúan para lograr una transacción en las propuestas de ley de una de las Cámaras que se han dado a conocer y que requieren, a juicio de la otra Cámara, ser revisadas en conferencia. En tiempos pasados, la mayor parte de estas conferencias se realizaban en forma secreta, siendo en la actualidad públicas.

Cuando se trata de una compleja propuesta de ley se involucran numerosos legisladores de las dos Cámaras, conduciendo las negociaciones los principales dirigentes de los Comités interesados. Las conferencias en este país pueden ser conferencias libres (*free conference*) o conferencias simples (*simple conference*). En las primeras los miembros de un Comité de Conferencias son libres de aceptar el lenguaje de los miembros de la otra Cámara; en la segunda, los representantes de las Cámaras tienen instrucciones precisas de no ceder en ciertas materias. Se observa en la práctica parlamentaria que realiza el Senado sobre el particular, que normalmente prefiere las conferencias libres y ha instruido a sus miembros que lo representan a retirarse de una conferencia si la contraparte ha sido instruida de no ceder en sus posiciones.

III. En México, también se realiza esta práctica parlamentaria de la celebración de conferencias entre los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores, o entre estos y los diversos funcionarios que son mencionados en el artículo 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Así, el artículo 90 de este ordenamiento expresa textualmente:

Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el

caso de que las Comisiones tuvieran alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizados para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

Es de hacerse notar que cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las Comisiones, pudiendo exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio, tal como lo establece el artículo 92 del Reglamento en cita (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

- ABRAHAM, L.A., C.B., C.B.E., B.A. y S.C. Hawtrey, M.A., *A Parliamentary Dictionary*, Butterworths, Londres, 1964.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. VIII.
- Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992.
- DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, John Wiley and Sons, USA, 1993.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1976.

conflicto político

I. *Conflicto*, del latín *conflictus*, encuentro violento, combate, pelea, controversia, desacuerdo. 2. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. 3. Oposición de intereses en que las partes no ceden.

Su traducción en otros idiomas es: portugués, *conflito*; inglés, *conflict*; francés, *choc*, *mêlée*; alemán, *Konflikt* e italiano, *conflitto*.

En cuanto a la palabra *político*, del latín *politicus*, relativo a cuestiones del gobierno o del Estado para mantener la tranquilidad y seguridad públicas y conservar el orden y las buenas costumbres.

II. En el estado democrático social de derecho de las sociedades (países) industriales y posindustriales ricas, después de la Segunda Guerra Mundial, en los ámbitos académicos y políticos prácticos se superó la teoría de la lucha de clases materialista-histórica con la teoría del conflicto, que describía a los conflictos como un efecto propio y positivo del proceso de cambio permanente y acelerado en que dichas sociedades se encontraban, alejándose de las soluciones violentas propuestas por la lucha revolucionaria y planteando la necesidad de racionalizarlos mediante instrumentos adecuados, llegándose a la conclusión de que los más viables eran los jurídicos, que habían probado su eficacia a lo largo de siglos en la solución de controversias, redimensionando su característica de generalidad. El objetivo era lograr instrumentos jurídicos que particularizaran los conflictos para aislarlos y propiciar su mejor solución; en este contexto éstos se pueden racionalizar cuando la sociedad ha logrado la igualdad mediante el derecho al trabajo y ha abierto y legitimado canales de movilidad ascendentes, como son el esfuerzo personal (trabajo medido) y el talento cultivado (inteligencia natural más esfuerzo). Tras el reconocimiento de los gobiernos socialistas de su fracaso por implantar sociedades más justas (1985-1990), las tesis de la solución racional de los conflictos y las controversias mediante instrumentos jurídicos han adquirido nuevas dimensiones en la concertación y el consenso.

En los países en vías de desarrollo del tercer mundo, a pesar de que los presupuestos de igualdad y movilidad no se presentan como hechos sociales evidentes o viables a mediano y corto plazo, sus grupos dirigentes, modernizadores y democráticos han tratado de implantar el modelo de racionalización de conflictos a través de instrumentos jurídicos particularizadores, lo que no se ha logrado en muchos casos ya que éstos para ser eficaces socialmente han tenido que mantener sus características de heteronomía, bilateralidad, pero sobre todo coacción.

Para Bobbio, todo conflicto presupone interacciones entre los antagonistas, lo que equivale a decir que un cierto grado de organización o de integración es inherente al concepto de conflicto.

III. México, no ha estado exento de conflictos políticos, ya que "todo conflicto es connatural de la propia configuración de la sociedad, del sistema político. Este es un elemento ineliminable que lleva al cambio social, político, internacional", como afirma Bobbio.

Como en todo estado de derecho, la seguridad jurídica ha sido fundamental en este país, de aquí que la Constitución de 1917, sus distintas reformas, así como las de sus leyes, han prevenido y resuelto los distintos conflictos que se han presentado; es decir, éstos se han encauzado por la vía de las leyes (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del poder político*, Grijalbo, México.

_____ y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, 1981, t. aj.

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1979, vol. 3.

GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.

LUHMANN, Nicklas, *Sistemas sociales*, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

_____, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SCHELISKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

congreso

(Vid. *supra*, bicameralismo).

consejero ciudadano

I. El término *consejero* en su segunda acepción del DRAE lo define como el miembro de un Consejo; mientras que en primera persona lo concibe como la persona que aconseja.

Esta voz se escribe en portugués *conselheiro*, en inglés *consellor*, en francés *conseiller*, en alemán *ratgeber* y en italiano *consigliere*.

En cuanto a *ciudadano* se aplica a las personas de una ciudad antigua o de un estado moderno con los derechos y deberes que ello implica; en su primera acepción (DRAE) natural y vecino de una ciudad.

Este vocablo se traduce al portugués *ciudadao*, al inglés *citizen*, al francés *citandin*, al alemán *stadtbewohner* y al italiano *cittadino*.

II. El Consejero Ciudadano es la persona elegida de manera directa, en una demarcación territorial del Distrito Federal, en México, que se encarga de gestionar, supervisar y evaluar problemáticas de su circunscripción. En su caso, consulta o aprueba, como parte de un Consejo, programas de la administración pública de esa entidad.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, establece que por los primeros 100,000 habitantes en cada Delegación Política habrá 15 Consejeros, por cada 50,000 habitantes que excedan de esa cantidad, habrá un Consejero más. Es decir, por lo menos, cada Delegación cuenta con 15 Consejeros, que de acuerdo a la geografía electoral que se implementó para la elección de 1995, hay en total 365 Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal. Se señalan los derechos y obligaciones para los Consejeros Ciudadanos, dentro de los primeros encontramos, votar y ser votados para integrar la directiva y los grupos de trabajo del Consejo; participar en los trabajos y deliberaciones del Consejo, así como, presentar propuestas relativas al ejercicio de sus funciones encomendadas. En cuanto a sus obligaciones, se encuentran, representar los intereses de los vecinos; informar de su actuación al Consejo; asistir a las sesiones; participar en los grupos de trabajo e informar a los vecinos del área vecinal por gestión.

Esta novedosa y *sui generis* elección, fue motivo de grandes debates, por el hecho de ser cien por ciento un proceso ciudadano, donde formalmente no participan los partidos políticos en la postulación de candidatos. Fue tal la polémica, que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, encargada de regular todo lo relativo a la elección de Consejeros Ciudadanos se puso en entredicho en cuanto a su constitucionalidad al igual que las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La cuestión en discusión radicó, en el hecho de que los partidos políticos no puedan postular candidatos a consejeros ciudadanos. Esta situación se puede fundar en los siguientes razonamientos: la intención de los legisladores por lograr un proceso de elección ciudadana puro; tener en una gran ciudad, gestores para cada comunidad, que no vean por intereses o fines políticos, sino por los de su colectividad; evitar debates partidistas y superar el probable olvido de los problemas de la comunidad.

Para el derecho parlamentario, es importante conocer este acontecimiento, al haber intervenido por un lado, fracciones parlamentarias de un órgano legislativo mediante la acción de inconstitucionalidad, cuestionando una ley aprobada por la mayoría parlamentaria de ese órgano. Asimismo los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, participaron directamente en la elección de consejeros ciudadanos en el Comité Central (organismo encargado de la organización del proceso) e indirectamente en la Comisión de Apelación (organismo jurisdiccional) al designar a sus miembros (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

OROZCO GÓMEZ, Javier, "La Suprema Corte y la política", en *El Día*, México, 13 de julio de 1995.

_____, "Ciudadanos sin partido", en *El Día*, México, 5 de agosto de 1995.

VEGA VERA, David, "El error de la Corte", en *El Sol de México*, México, 4 de noviembre de 1995.

consejo ciudadano

I. El término *consejo* deriva del latín *consilium* que significa cónsul, consultar. En la cuarta acepción que le otorga el DRAE es el organismo formado por un conjunto de personas, que tiene a su cargo la administración o dirección de una empresa o entidad, una *función* del Estado o el mismo gobierno de la nación.

Esta voz se escribir en portugués *conselho*, en inglés *advice*, *counsel*, en francés *conseil*, en alemán *rat* y en italiano *consiglio*. En cuanto a la palabra *ciudadano*, *vid. infra*.

II. El *consejo ciudadano* es el órgano de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos a esta. Estos consejos se conforman en cada una de las 16 delegaciones, en que se encuentra dividido política y administrativamente el Distrito Federal, en México. Este órgano vecinal se encuentra regulado, tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, fracción I, inciso e); como por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dedicándole el Título Sexto, "de los Consejos de Ciudadanos" y por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en su Título II.

III. Para el estudio del derecho parlamentario conviene precisar las semejanzas existentes en la integración, organización y funcionamiento de los Consejos Ciudadanos con un órgano legislativo; pero también, es procedente señalar sus diferencias y ámbitos de competencia respectiva.

Por principio, los Consejeros que integran los Consejos Ciudadanos son electos popularmente, mediante sufragio directo, en una área vecinal (circunscripción) y se les otorga una compensación económica por su asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo. Respecto a los miembros de un parlamento, su elección se lleva a cabo en demarcaciones electorales, mediante un sistema electoral específico (mayoría relativa o representación proporcional) y reciben una dieta por su labor.

Los Consejos Ciudadanos cuentan con una Directiva integrada cuando menos por cinco miembros, de los cuales uno es Presidente, uno Vicepresidente, uno Secretario y dos Vocales. El Consejo tiene un pleno, que conduce el Presidente de la Directiva, y en sus ausencias lo suple el Vicepresidente. Tienen la facultad de aprobar o rechazar los programas operativos anuales de la Delegación. En comparación con los parlamentos, la diferencia consiste en que los últimos cuentan con una mesa directiva, pleno y tienen medios de control sobre la gestión gubernamental.

Asimismo, los Consejos Ciudadanos son órganos colegiados, independientes de la administración pública del Distrito Federal, sesionan en pleno (ordinaria o extraordinariamente) y en grupos de trabajo. A las sesiones ordinarias del pleno asiste el Delegado (autoridad encargada de la delegación política) con voz pero sin voto. Los grupos de trabajo tienen carácter permanente, se integran por el número de miembros que fija el pleno y se regulan por el manual de organización interna; por lo menos, dichos grupos deben atender estas áreas: seguridad pública y protección civil; uso del suelo; educación; limpia y agua potable; equipamiento urbano; gestoría y quejas.

Al respecto, conviene destacar, que si bien estos Consejos Ciudadanos están organizados de manera semejante a un órgano legislativo, existen diferencias de fondo y forma: primero, no legislan; no cuentan con mecanismos de control amplios y sus miembros no gozan de inmunidad parlamentaria, presupuestos elementales de todo parlamento (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1993.

consejo parlamentario

I. Consejo proviene del latín *consilium*. *Parlamentario*, de *Parlamento* (véase).

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés, *Counsel*; francés, *conseil*; alemán *rat*, *ratschlag*; portugués *Conselho* e italiano *Consiglio*.

Se daba el nombre de Consejo al tribunal supremo que se componía de diferentes ministros, con un presidente o gobernador, para los negocios de gobierno y la administración de la justicia, e igualmente a la corporación consultiva encargada de informar al gobierno sobre determinada materia o ramo de la administración pública (DRAE, 19a. ed.). Por lo tanto, el *consejo parlamentario* es la corporación o cuerpo administrativo o consultivo que presta asesoría en las funciones legislativas.

II. En Inglaterra se denomina consejo parlamentario (*parliamentary counsel*) a un grupo de abogados que son contratados para redactar proyectos de ley y reformas gubernamentales. Generalmente se trata de empleados civiles establecidos, requeridos para dar todo su tiempo al servicio público y no se les permite comprometerse en prácticas privadas. Después de que un proyecto de ley gubernamental es introducido, el consejo parlamentario reúne elementos para apoyar la reforma. El Consejo Parlamentario es frecuentemente llamado para aconsejar a los Presidentes de los Comités, al Presidente de Medios y Arbitrios y al Presidente de la Cámara sobre el significado y efectos de las reformas propuestas. La oficina del consejo parlamentario es subordinada de la Tesorería.

Un grupo de trabajo con funciones semejantes presta sus servicios al Congreso de los Estados Unidos. Se le conoce como Oficina de Asesoría Legislativa (*Office of the Legislative Counsel*) y existe una en cada Cámara. Su objetivo, conforme a la Ley de Ingresos de 1918 es "ayudar en la redacción de las iniciativas, resoluciones y enmiendas públicas señaladas, a solicitud de cualquier comité de cualquiera de las Cámaras del Congreso". En 1981 la Oficina de la Cámara de Representantes contaba con treinta y un abogados y la del Senado con diecisiete.

Los abogados que integran las Oficinas de Asesoría Legislativa prestan apoyo a los Comités y también a los miembros del Congreso que desean presentar legislación; se encargan de investigar y analizar los precedentes, comparan la iniciativa con las leyes existentes y proponen alternativas. En algunas ocasiones se asigna personal de la Oficina a algún comité o subcomité por largos períodos. Se ha ido generando una tendencia a utilizar especialistas propios por parte de las dependencias del Ejecutivo y los grupos con intereses especiales, para redactar iniciativas.

III. En el ámbito parlamentario mexicano, no existe propiamente un cuerpo de consejeros o de abogados semejante al modelo inglés o al norteamericano, aunque generalmente se cuenta con asesores con cargo al presupuesto del Congreso para apoyar a los grupos parlamentarios (véase *asesor parlamentario*) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

consenso

I. De acuerdo con María Moliner, consenso 1. "(culto; -con-: con el consenso, de todos; -de- de mutuo (común) consenso). *Consentimiento. 2. Conformidad de una persona con una cosa o *acuerdo de varias personas; entre sí".

II. La literatura sociológica y política de las últimas dos décadas ha privilegiado el tema del *consenso* para oponerlo dialécticamente al del conflicto y así dar cuenta de la existencia de sociedades normalmente consensuales, frente a las sociedades conflictivas típicas de los siglos XIX y XX, centurias de las revoluciones, las guerras civiles y las conflagraciones mundiales.

Hay que reconocer que no todo conflicto se resuelve necesariamente mediante un consenso; basta con que existan reglas comúnmente aceptadas de solución, para encontrarnos frente al consenso básico que requiere la convivencia humana. Tampoco puede desconocerse que en ocasiones los conflictos son resueltos mediante actos y hechos de imposición, en los que la eficacia "conciliadora" debe atribuirse a la fuerza física y a la amenaza de su uso. En este último caso sin embargo, debemos distinguir entre la aplicación inconsulta o unilateral de la coacción, y el uso *legítimo* de la fuerza, "no legal de la coacción", aceptada como *ultima ratio* por el derecho y por el acuerdo social que siempre precede a éste. Sartori, por su parte, niega que el "conflicto" sea el término adecuado para oponerlo a *consenso*; contundentemente, sostiene: "¿Por qué recurrir a un vocablo inevitablemente confuso, cuando «disenso» y «discrepancia» nos proporciona el enfoque apropiado y son realmente los complementos adecuados de consenso?"

En consecuencia, *consenso* se identifica con el *agreement on fundamentals*, tan bien desarrollado por Carl J. Friedrich en su obra *La democracia como forma política y como forma de vida* y, en buena medida, con el pacto originario o el *contrato social* de Juan Jacobo Rousseau. Esto significa igualmente que *consenso*, *constitución* y *soberanía* tienen vínculos aceptados muy estrechos que los identifican como elementos *legitimadores* del poder y la política, de lo que puede confirmarse que sin soberanía (en este caso *popular*), sin constitución (en este caso como acuerdo en lo fundamental) y sin consenso, no es posible la legitimación de origen del pueblo.

Sólo porque el consenso es indispensable para la convivencia, es por lo que teóricamente no es posible sostener la existencia de una categoría *para de sociedad efectiva*, como tipo ideal. Pero si en este caso "el conflicto" no significa necesariamente conflagración o guerra, ni aquella sociedad es necesariamente un agregado humano envuelto en la violencia, conflicto y consenso pueden ser considerados un binomio dialéctico ineludible en la sociedad humana.

El consenso, igualmente, puede explicarse como el arreglo necesario para el establecimiento de un cierto orden social o político. Así, el pacto político de Hobbes o el contrato social de Rousseau pueden ser conciliados como manifestaciones de un consenso indispensable para salir del estado de naturaleza, aunque en el caso del filósofo inglés constituye la fórmula para evitar el conflicto permanente o el peligro de permanecer en él, mientras que en el ginebrino el consenso implica la

aceptación de la única enajenación legítima, aquella por la cual el hombre pacta su libertad, pero sigue siendo tan libre como antes, o bien, la manera en que el individuo, al obedecer a la ley, se obedece así mismo. *La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* considera conceptualmente al consenso como la situación que guarda un sistema en un momento dado. *La Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, por su parte, al reconocer "que el consenso está inextricablemente ligado al conflicto", le atribuye "la mayor importancia como requisito previo para la dirección pacífica y ordenada de los asuntos socio-políticos; sin unas normas y unos valores generalmente aceptados -afirma-, ni la sociedad ni la comunidad política son posibles".

La idea del contrato social es útil para explicar el establecimiento de un régimen político, o el paso de un tipo de régimen a otro. De igual manera, el fenómeno de la transición política, o el plazo de un tipo de régimen a otro. De igual manera, el fenómeno de la transición política ha de entenderse dentro de este contexto, lo cual distingue a la transición de la revolución. En efecto, mientras que el consenso es el resultado o la conclusión de un proceso revolucionario, en el caso de la transición en su fuerza motriz o factor desencadenante. Esto significa sin consenso no es posible la transición en tanto cambio político, pacífico y pactado; pero también hay que aclarar que el pacto consensual no puede ser en ningún caso como la imposición o el producto de la rendición de un grupo en favor de otro.

Desde la perspectiva anterior, el consenso es la fuerza o el poder constituyente de un nuevo régimen; pero éste, si es producto de un gran acuerdo en el que se establecen las bases sólidas del poder, su transmisión y su ejercicio, tiene que ser necesariamente un régimen democrático. La transición política, en consecuencia, o en transición a la democracia, o no en transición sino imposición, pues el consenso requiere en esta hipótesis el acuerdo entre fuerzas que se reconocen entre sí como esencialmente igualitarias. A este respecto Max Kaase (*Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, p. 169), aclara:

Aunque es concebible en los regímenes autoritarios y totalitarios, el consenso tiene una importancia especial en las comunidades políticas democráticas, donde surge de la libre voluntad de los ciudadanos y se establece como la única fuente de legitimación de los objetivos, procedimientos y resultados del proceso político.

Si en una primera aproximación el consenso en el acuerdo social cerca de a) principios, valores y normas, y de b) ciertos objetivos y medios para lograrlo, es indudable que el consenso, (o la falta del mismo) *nunca* es absoluto, sino que lo objetivo es hablar *siempre* de cierto grado de consenso en una sociedad o en una parte importante de ella. En política puede hablarse del consenso relativo a los asuntos básicos del régimen, lo que en una teoría constitucional se llama las decisiones políticas fundamentales, y el consenso sobre los aspectos instrumentales. Así el federalismo, la democracia representativa, y la división de los poderes caerán en aquella categoría, mientras que los asuntos electorales o las cuestiones económicas formarán parte del último. Sin embargo, puede darse el caso, como ocurre en el México contemporáneo, en el que la materia electoral y la política económica afectan las partes substanciales del sistema y constituyen por ello el tema primordial del consenso básico.

En las sociedades democráticas, es frecuente que más que el consenso, se valora la diversidad y el pluralismo y por ende la tolerancia. Sin embargo, muchos de los valores, normas y aún objetivos y mecanismos institucionales para alcanzarlos cumplen funciones latentes, mientras que lo manifiesto está constituido por los conflictos y desacuerdos. Así, el consenso latente y el discurso manifiesto, con expresiones de las sociedades de masas contemporáneas y del manejo de la opinión pública por los medios de comunicación social.

¿Cuáles son, en consecuencia, los factores más importantes que influyen sobre el grado y extensión del consenso? Giacomo Sani, en el *Diccionario de Política*, identifica cinco elementos de orden general que influyen en la formación y mantenimiento del consenso en las sociedades pluralistas: el *primero*, en el grado de homogeneidad sociocultural de la sociedad, puesto que las

"islas culturales" formadas por grupos étnicos, lingüísticos y religiosos generan por lo regular obstáculos al consenso. El *segundo* momento en la sucesión de un país dado de regímenes políticos sustancialmente distintos en cuanto a las reglas fundamentales de funcionamiento del sistema, como sucede cuando se pasa de un sistema autoritario a uno de tipo pluralista. El *tercer* factor es el grado de congruencia o de discontinuidad o incongruencia de los mecanismos de socialización con los que se transmiten a las nuevas generaciones las orientaciones y valores. Es de advertirse, no obstante, que la socialización política, por la propia naturaleza de ésta, que encierra en sí misma la lucha y competencia por el poder, transmite no sólo el bagaje del consenso, sino también el disenso que promueve el cambio. Por último el *quinto* elemento o factor del grado de consenso en la "dinámica de la interacción entre las distintas fuerzas políticas", cuyo trabajo en esencia consiente en lograr la adhesión de grandes masas, buscando en unos casos que se adopte el disenso respecto de una fuerza o ideología gobernante, o promoviendo la aceptación y continuidad del grupo gobernante y del consenso que representa.

La existencia de valores ampliamente compartidos se coloca, por lo tanto, -dice Giacomo Sani- como un elemento fundamental de solidaridad; constituye, por así decir, un aspecto importante del tejido conectivo de una sociedad. Una segunda función del consenso es la de contener o reducir el recurso a la violencia como mecanismo de resolución de las controversias. Por fin, el consenso puede ser visto -afirma-, como factor de cooperación, como elemento que refuerza al sistema político y ayuda a una sociedad a superar momentos de dificultades como, por ejemplo, en el caso de guerras o de crisis económicas.

Cuando Rousseau afirmaba que nadie tiene derecho a gobernar a otro a menos que éste manifieste su aceptación para que así sea, no sólo enaltecía el principio de la igualdad natural-racional de todos los individuos, ni únicamente sustentaba las bases del sufragio universal, sino que ponía los cimientos teóricos de lo que implica el gobierno por consentimiento, o sea, aquel que resuelve que el derecho a gobernar de unos, tenga como contrapartida el deber de obediencia de todos. A ese respecto, Sartori (1991) explica:

... aquellos gobiernos que han sido elegidos, que reflejan las opiniones del electorado y que son, además, considerados responsables (a través de la repetición de elecciones libres) ante sus electorados, pueden denominarse -sin forzar excesivamente el significado- *gobiernos a los que se ha otorgado consentimiento*.

La última condición de Sartori al respecto es la siguiente:

Si la democracia concede como lo hace el derecho de decidir su destino a todo el pueblo, las opiniones que indican un consenso general o, a la inversa, un disenso general respecto al gobierno son las expresadas por los votantes en general en las elecciones, y solamente vía elecciones (pp. 120-121).

En el marco de las sociedades democráticas y dentro de éstas en el ámbito de la política, las elecciones son la expresión suprema del consenso, momento en que se manifiesta y se ejerce la Soberanía popular. Esto quiere decir que ningún acuerdo o convención, por más representativo que parezca, puede superar las elecciones en materia de consenso que logran las elecciones y las votaciones. Por ello, cuando los partidos políticos, por conducto de sus élites dirigentes, formulan y adoptan acuerdos sin la sanción del electorado en una votación que exprese la opinión de éste al respecto, lo que hacen es formar un consenso parcial, coyuntural, imperfecto, que necesita la sanción fiscal del sufragio.

No implica necesariamente el ejercicio del referéndum o el plebiscito, sino de una elección que suponga que el electorado discierne los mejores medios para alcanzar objetivos y realizar valores. Aclaremos, sin embargo, que el consenso puede identificar valores y objetivos que no requieren de una decisión electoral, puesto que provocan la unanimidad de las voluntades políticas expresadas

por los partidos. En este caso, el consenso debe de expresarse en leyes y convertirse en el acuerdo de los grupos parlamentarios que actúan en los poderes legislativos.

Conviene por lo anterior, repetir las precisiones con las que Sartori define el *consensus-aceptación*, que implica compartir cuando menos tres posibles objetos:

- a) Valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad), que estructuran el sistema de creencias;
- b) reglas del juego, o procedimientos;
- c) gobiernos y políticas gubernamentales específicas.

Estos objetos de consenso y de disenso agregados pueden convertirse respectivamente, siguiendo a Easton, en tres niveles de consenso:

- a) Consenso a *nivel de comunidad*, o consenso básico;
- b) *consenso a nivel de régimen*, o consenso procedimental;
- c) consenso a *nivel de acción política*, o "consenso político" (*Teoría de la democracia*, 1991, pp. 121-126).

1o. *El consenso básico* implica que una sociedad política determinada comparte en su totalidad los mismos valores y fines valorativos, o sea, posee una "cultura política homogénea" (ALMOND, 1970), sin la cual "funcionará como una democracia frágil y con dificultades".

2o. *El consenso procedimental* establece las llamadas reglas del juego, acerca de la adquisición y ejercicio del poder y de "cómo deben de resolverse los conflictos". Sartori enuncia un principio que es fundamental: "Realmente afirma, las guerras civiles y las resoluciones terminan cuando el ganador establece qué regla (aunque sea solamente qué gobernante) solventará pacíficamente los conflictos. En una democracia concluye, esta regla es la de la mayoría". El propio Sartori agrega: "Si no se acepta el principio de mayoría, o al menos se le presta conformidad, lo que se acepta es la democracia como régimen" (*op. cit.*, p. 124).

3o. El consenso sobre la *acción política* y los gobiernos implica la aceptación de que en la democracia lo esencial es el "gobierno mediante la discusión", o como afirma Sartori: "Este es el contexto en el que la discrepancia, el disenso y la oposición surgen como elementos caracterizadores de la democracia."

El ejercicio del consenso, fuera de las sociedades democráticas y estables, o sea, más allá de las democracias paradigmáticas, es el factor carnal de las mutaciones políticas de este fin de siglo. Esto tiene que ver con las llamadas transiciones (*vid. supra, transición política*) a la democracia, procedimientos pacíficos mediante los cuales se han producido cambios de los regímenes políticos de numerosas sociedades, entre las que sobresale el caso de España. Este fenómeno de intensa y acelerada democratización fue popularizado por Samuel P. Huntington con el nombre de *la tercera ola de la democracia*: "La ola que inundó el mundo entre 1974 y los finales de la década de los ochenta, y condujo a la democratización de unos 30 países". (Giuseppe di Palma, *Las transiciones a la democracia*, 1993, quien agrega: "La tercera ola se inició en Europa meridional, donde la democratización demostró ser más fácil, y se trasladó a América del Sur, y de allí a las casas más difíciles de América Central y Europa del este"). Aunque estos procesos de democratización no estuvieron exentos del todo de manifestaciones violentas, en todos ellos operó el *consenso* como instrumento eficiente de construcción de nuevos regímenes políticos, o como expresión de la *ingeniería democrática* que desarrolla J. Francisco Ruiz Massieu (*op. cit.*, pp. 271-280).

Por lo que se refiere a México, el mecanismo del *consenso* es una práctica reciente y tiene que ver con el surgimiento de una nueva fuerza política a partir del grave conflicto de 1968 y la gestación paulatina de un régimen de partidos plural, en el que el disenso, la crítica y la oposición son parte de una cultura que deslava poco a poco el sistema autoritario y monolítico, de un partido dominante y hegemónico. A partir de 1977, cuando ocurrió la primer reforma política de envergadura de la posrevolución, el régimen electoral ha estado en el centro de las discusiones, los disensos y los consensos nacionales. Después de las experiencias con guerrillas populares en los años setenta, a las que pudo liquidar el Estado revolucionario, tanto por la vía de la representación, cuanto por la oferta de nuevos pactos y reformas, es hasta 1994 en que la violencia aparece como movimiento social en el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los grupos políticos exigen la conciliación mediante el diálogo y la adopción de nuevos consensos. Actores de nuevos consensos. Actores del nuevo consenso han sido los partidos, la opinión pública y el gobierno, pero de manera destacada han operado en esa dirección las Cámaras del Congreso y los grupos parlamentarios. A este respecto, si bien enfocado a supuestos generales, es aplicable la explicación de Ruiz Massieu:

En todos los casos, para garantizar un cambio democrático efectivo, las fuerzas políticas deben alcanzar su expresión orgánica en partidos políticos, que permitan la realización de elecciones, sin las cuales no puede darse la implantación de un esquema demoliberal; y, particularmente, la formación y funcionamiento del parlamento. En una transición genuina se observa el principio de la centralidad de la institución parlamentaria: en el parlamento donde se construyen los consensos, se celebran los pactos, se perfilan las agendas y se definen las labores de la ingeniería democrática, así como se expresa ésta, finalmente, en declaraciones, debates políticos y leyes.

En el parlamento en donde concurren cotidianamente las fuerzas políticas que se oponen al poder, así como sus representantes. El papel que se asigna a los partidos y la centralidad de la institución parlamentaria, así como los comicios, explican que usualmente tengan lugar modificaciones sustantivas en la legislación electoral, tanto para ganar en confiabilidad y efectividad del sufragio, como equilibrar la distribución del poder representativo. Para tal efecto, el derecho electoral debe orientarse -recomienda Ruiz Massieu- hacia la capacitación de toda fuerza política de significación, conforme al principio incluyente de la democracia pluralista, y el abandono de los propósitos del exterminio de los oponentes.

La vía del consenso, en la experiencia mexicana, ha sido indispensable para la adopción de nuevas reglas del juego democrático y esto explica, a la vez, que las reformas constitucionales no puedan ser tomadas por una sola fuerza o partido, pues se requieren mayorías calificadas en el Congreso, así como que se aumentan los casos de decisiones que deben de ser producto de mesas de negociación y luego de votaciones parlamentarias con aquella característica. En efecto, la última reforma constitucional en materia política-electoral, logró en 1996 un consenso pleno entre gobiernos, partidos y grupos parlamentarios, adicionalmente al compromiso de alcanzar, por la vía misma del consenso, una amplia reforma democrática del Estado que incluya, además de las elecciones, materia como el control y fiscalización del gobierno por el Congreso, el equilibrio de los poderes, el fortalecimiento del federalismo, la nueva relación de los grupos indígenas con el Estado y la sociedad, así como otras asignaturas vinculadas con la democracia participativa, tales como la opinión pública y los medios de comunicación social, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Ha sido difícil, sin embargo, lograr la comprensión cabal de que la democracia permite la concurrencia del *consenso pluralista* y el *disenso pluralista* y que los acuerdos consensuados no necesariamente deben obedecer a la teoría del consenso unánime, vigente en la segunda mitad del siglo XVIII y derivada de los postulados de Juan Jacobo Rosseau. Esto viene a cuenta en razón de las reformas a las leyes secundarias en materia electoral, sobre las que pese a existir un amplio acuerdo, no fueron aprobadas por el consenso de todos los partidos en virtud del disenso en materia del monto del financiamiento público a los partidos políticos.

En el seno del Congreso Federal mexicano, la práctica del consenso no es sólo producto de una nueva cultura democrática a favor de la negociación, sino también de las votaciones que exigen mayorías calificadas, las cuales debieran extenderse en materia electoral, por constituir ésta el meollo de las reglas del juego de un régimen de democracia representativa (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1987.

Enciclopedia de las Instituciones Políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Ricardo Méndez Silva (comp.), *Tendencias del cambio democrático*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1994.

GIOVANNI, Sartori, *Teoría de la Democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, Patria, México, 1991.

Las transiciones a la democracia, Cambio XXI, Fundación Mexicana, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1990.

contaduría mayor de hacienda

I. Proviene del término "contralor" o "interventor de gastos y cuentas en la Casa Real y en el Ejército", según su primera acepción desde 1611 (BDELC, 1990). La palabra *contaduría* se deriva del latín *computare*, que significa contar, mientras que *hacienda* proviene del latín *facienda* que denota "las cosas que han de hacerse" (mismo origen para la palabra *fahena*) en los bienes propios (DEEH, 1989). En francés, el término identificable con este rubro es el de *Court des Comptes*.

II. El 10 de noviembre de 1828, es creado el Tribunal de Cuentas para España, con la doble función de autoridad administrativa para la glosa de las cuentas públicas, así como autoridad jurisdiccional para determinar judicialmente cualquier falta al erario, con exclusión de cualquier otro fuero. La institución tiene raíces antiguas en España, siglo XIII, y en Francia, siglo XIV. La Constitución Española de 1978 prevé en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, dependiendo de las Cortes Generales; su regulación está prevista en la Ley Orgánica del 12 de mayo de 1982. En el Parlamento inglés funciona el Contralor y Auditor General quien tiene a su cargo la Oficina de Auditoría Nacional, con un equipamiento humano de más de mil servidores. Este funcionario tiende más a regular la política económica de Inglaterra que detenerse en revisar con detalle los pormenores de la cuenta pública, se trata pues, de un órgano de planeación económica que de fiscalización.

III. Miguel Ángel Camposeco ha descrito a la Contaduría Mayor de Hacienda como "un órgano técnico de la Cámara de Diputados, dependiente de su Comisión de Vigilancia, que constitucionalmente desempeña la función de revisar la cuenta pública del gobierno federal y la del Distrito Federal".

Según el artículo 44 de la LOCG, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda es una comisión ordinaria y definitiva, pues sus integrantes duran los tres años de la Legislatura correspondiente. Es la única Comisión de la Cámara de Diputados y del Congreso que posee una regulación a través de ley del propio Congreso; lo anterior destaca la importancia de esta comisión,

pues ninguna otra comisión ni comité tiene una ley orgánica propia. Interpretando el artículo 57 de la LOCG distingue entre comisiones y comités, en el hecho que las primeras desarrollan funciones políticas, legislativas, financieras, de pesquisa o investigación, jurisdiccionales o de carácter especial sustantivo (artículo 42 LOCG); mientras que los comités están involucrados con el funcionamiento administrativo de la Cámara.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978, determina que las funciones de este órgano técnico son de contraloría en los siguientes órdenes:

- a) Que las autoridades realicen sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y de los respectivos presupuestos de egresos;
- b) que los ejercicios contables se hayan adecuado a los programas y subprogramas aprobados; y
- c) que los programas de inversión y recursos financieros se hubiesen ejecutado de conformidad con las condiciones previstas.

Hay que tomar en cuenta que dichos programas y condiciones están establecidos en una normativa específica como lo es la Ley de Ingresos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DO, 31 de diciembre de 1976) y su reglamento (DO, 18 de noviembre de 1981), los presupuestos de egresos, los planes nacionales y los convenios que el gobierno federal hubiese promovido.

El Contador Mayor de Hacienda no es considerado como un empleado superior de hacienda, por lo que el Senado no ratifica su designación efectuada por la Cámara de Diputados a propuesta en terna de la Comisión de Vigilancia. La remoción del mismo funcionario debe efectuarse igualmente a propuesta de dicha Comisión y previa aprobación de la Cámara de Diputados.

La Secretaría de la Contraloría General del Poder Ejecutivo Federal y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, están sometidas a la coordinación de la Comisión de Vigilancia y de la Contaduría Mayor de Hacienda (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA)

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, Cámara de Diputados, México, 1989.

_____, *Manual de temas legislativos*, México, 1984,

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al artículo 74 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, UNAM-Procuraduría General de la República, México, 1994.

SALAZAR ABAROA, Enrique A., *Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, Instituto de Administración Pública del Estado de Colima, 1992, 2a. ed.

SILK, Paul, *How Parliament Works*, Longman, Londres, 1993, 2a. ed.

contratación de créditos

I. Proviene del latín *contractus*, que implica atraer o reunir y del término *credere*, o confiar, dar fe a alguien, de donde la palabra crédito se deriva de *creditum* con el significado de préstamo o deuda (BDELC, 1990). Aunque en otros idiomas no existe una traducción fiel de este término, pues los términos de contratación como de créditos no se unen, en la Constitución de los Estados Unidos

de 1787, el tercer párrafo de la sección 8a. del artículo I, se establece como facultad del Congreso *to borrow money on the credit of the United States*, que implica la facultad para endeudarse o *the power to contract or incur debts*.

II. Los países acreedores han experimentado una serie de medidas de control sobre los países deudores cada vez más sofisticadas. Genéricamente se conoce con el nombre de "certificación" el relacionar los montos y condiciones de empréstitos a fines extra financieros y de política nacional e internacional; prácticamente a cambio del empréstito se pueden condicionar múltiples políticas que están dentro de la esfera de soberanía del país deudor: narcotráfico, reconocimiento de gobiernos y políticas económicas y sociales internas, entre otras.

III. Según el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución mexicana de 1917 vigente, el Congreso de la Unión prescribe los lineamientos o bases sobre las cuales el titular del Poder Ejecutivo pueda celebrar los empréstitos que requiera la Nación. La redacción ambigua de esta disposición constitucional no ayuda para concluir si el Congreso decide en definitiva sobre el reconocimiento y la manera de pago de la deuda nacional, o si sólo dicta los lineamientos necesarios también para dichas funciones. La negociación del pago de la deuda externa se ha efectuado a través de la celebración de tratados internacionales que durante el siglo XIX contemplaron medidas que afectaban la soberanía del país, tales como la intervención de las aduanas mexicanas por parte del país acreedor, según se hizo con el Tratado Wyke-Zamacona cuya ratificación fue negada por el Congreso mexicano, precisamente porque se pactaba la intervención de las aduanas mexicanas por Inglaterra, mediante supuestos controles financieros. La afirmación constitucional de autorizar sólo a los empréstitos para celebrar obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos, aunque podría ser interpretada de manera estricta, no ha sido una eficaz limitación, ya que es imposible pagar la deuda externa y, además, lograr un crecimiento económico, por lo que se trata de una norma programática de escasa posibilidad de aplicación.

Las moratorias, suspensiones y renegociaciones deben ser decididas conjuntamente entre el Presidente y el Congreso de la Unión como las partes nacionales en un acuerdo internacional en esta materia. Las bases deben ser antes y durante dichas negociaciones y, en la celebración de las mismas, podrían incluirse comisiones del Congreso que concurriesen.

Por otro lado, el artículo 122, apartado B, fracción III, de la Constitución dice que corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CORTÉS FIGUEROA, Carlos, "EL empréstito: recurso extraordinario", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXVI, núms. 103-104, julio-diciembre de 1976.

HAHN, Hugo, "Public Foreign Debts and International Law", en *Law and State*, Tubinga. 1986, vol. 33.

LÓPEZ DE LA ROCHE, Carmen Adela, "Endeudamiento estatal y subdesarrollo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, año XXIII, núm. 63, Maracaibo, Venezuela, enero-junio de 1985.

MOYANO BONILLA, César y Loretta Ortiz Ahlf, *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*, UNAM, 1994.

control, función de

I. Control proviene de la palabra francesa *contrôle*, la cual proviene a su vez del latín *contra rotulum* que significa "frente a la lista" con la connotación de "comprobar o verificar" (DEEH, 1989). La palabra francesa *contrôle* es la contracción de la más antigua de *contre-rôle* que implica la acción de confrontar contra un registro; esta palabra y su derivación de contralor siempre se ha utilizado para verificar los actos de la administración (BDELC, 1990). La palabra de control en inglés posee el significado de dominio o supremacía, mientras que las equivalentes en francés, de donde se deriva semánticamente la palabra, *contrôle*, e incluso la italiana de *controllo*, poseen un significado distinto de confrontación contra un registro o comprobación, tal como lo ha destacado Pierre Avril.

II. Compatible con el principio de división de poderes, los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes. Si bien dicho principio no permite que los parlamentos desempeñen todas las funciones conocidas de gobierno, como lo llegaron a hacer algunos congresos en la historia, puesto que juzgaban y administraban a la par que legislaban; la responsabilidad política, el desafuero la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la cuenta pública, y otros actos desempeñados por los congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones del control interorgánico que el Legislativo desarrolla hacia los demás poderes.

Dependiendo de los regímenes, las funciones de control cuentan con naturaleza diferenciada. En los sistemas parlamentarios de gobierno, las funciones de control del parlamento hacia su gobierno instaurado constituyen los procedimientos e instrumentos que garantizan la continuidad en la relación fiduciaria entre el parlamento y el primer ministro o presidente de gobierno y sus ministros, apoyados por la mayoría de un partido dentro del propio parlamento. Entre ellos existe una relación de fe y confianza la cual, de acuerdo a su desempeño por los integrantes del gobierno, permanece o se retira; en estas condiciones, las funciones de control son los mecanismos para continuar o retirar la confianza depositada a un gobierno parlamentario. De allí que los votos de censura, que puedan generarse mediante los mecanismos de control, se deriven en cambios y remociones de los integrantes de un gobierno.

Joaquín García Morillo ha enfatizado la separación existente entre las funciones de control de los parlamentos y las sanciones por las conductas contrarias a dicho control. El control se propone verificar el cumplimiento de las atribuciones encomendadas y de influir en la manera de cumplirlas, mientras que la sanción resulta una consecuencia de la inobservancia.

Moisés Ochoa Campos ha clasificado los actos de control en dos clases o categorías: los externos y los internos. Para el autor mencionado, los actos de control externo establecen la interrelación entre los poderes de gobierno y tienden a constituir el equilibrio que demanda el principio de división de poderes. Mientras que los actos de control interno participan de una naturaleza administrativa y garantizan la operatividad dentro del Poder Legislativo; resultan actos de autorrevisión y autocontrol.

Aunque en el sistema presidencial las funciones de control tienden a obtener las mismas consecuencias que en el parlamentario; no es el refrendo o el retiro de la confianza depositada por el Congreso lo que procede, puesto que se trata de órganos de gobierno electos separadamente, con independencia estructural uno de otro, sino es el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo por el Congreso, a través de instrumentos políticos, los que se desarrollan mediante las funciones de control. Ante el caso de violación grave a la Constitución y a las leyes por parte del Ejecutivo, el Congreso ejerce la función de control más extrema, como lo es la responsabilidad política.

El objetivo de las funciones de control, en ambos sistemas, es el supervisar y revisar que los actos de la administración o de la judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas bien en la Constitución o en las leyes o bien en ambas. Las sanciones que se derivan de dicha función tienen un carácter sanador de la función pública más que punitivo, pues se traduce en correctivos de prácticas viciadas o en la remoción de los funcionarios involucrados. La inhabilitación para desempeñar futuros cargos públicos es otra sanción conocida en los regímenes presidencialistas.

III. La función de control en México, puede dividirse en administrativa, económica y política. El Congreso cuenta con una serie de instrumentos de control sobre el gobierno y la administración pública, establecidos en la Constitución y que, a grandes rasgos, podemos sintetizar de la siguiente forma: En el artículo 69 se determina la obligación del Presidente de la República de asistir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, ceremonia en la cual el jefe del Ejecutivo tiene que presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En el precepto 93, donde se concretaron las atribuciones de control de las Cámaras del Congreso:

- a) La obligación de los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos;
- b) la facultad de cualquiera de las cámaras para citar a los servidores públicos arriba indicados, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades;
- c) la facultad de cualquiera de las cámaras de integrar, a pedido de una cuarta parte de sus miembros en la de diputados o de la mitad si es en la de senadores, comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Por lo que toca a la revisión de la Cuenta Pública, es ésta una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, teniendo la misma como objeto el 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.

Otro importante medio de control con el que cuenta el Congreso es el denominado "juicio político", regulado por el artículo 110 de la Constitución (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, "Funciones de control del parlamento sobre el gobierno", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Congreso de la Unión, LV Legislatura, UNAM, México, 1994.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, monográfico, Estudios de Derecho Parlamentario, Universidad Complutense, Madrid, 1986.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973.

VALADÉS, Diego, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, Constitución y política, UNAM, México, 1994, 2a. ed.

control político

I. La palabra *control*, posee la etimología desarrollada en la anterior voz (*vid. supra, control, función de*). Por su parte, *política*, proviene del latín *politicus*, que a su vez se deriva del griego *politikós* que significa "perteneciente al gobierno o a la ciudad", pues dicho término se origina con la palabra en griego *polis*, que es "ciudad", y *politéia*, que es "organización del gobierno o de la ciudad" (BDELC, 1990).

En inglés la expresión sería *political control*, en francés, *contrôle politique* y, finalmente, en italiano sería *controllo político* (MLD. 1979).

II. La institución del *Speaker* surge en Inglaterra con ese nombre por ser la persona que transmite las resoluciones y debates entre el parlamento y el monarca. Esta función de enlace entre los dos poderes se desarrolló como una función de liderazgo, por la cual se le confiaba el control político de los miembros de un parlamento. De tal suerte, que el control político se hace a través del principal representante del partido político mayoritario en una Asamblea parlamentaria. Mundialmente, se considera que el control político se refleja en la capacidad de mantener el orden y, hasta cierto límite, la agenda del debate parlamentario.

III. Aunque el término, según su significado etimológico, apunta hacia el control de la administración o del gobierno en sentido estricto, el concepto de control político se ha aplicado en México para describir el control que se ejerce sobre las asambleas legislativas por integrantes de las mismas, por integrantes del gobierno o la administración pública e, incluso, por sectores sociales como partidos políticos y grupos de presión sobre los congresos.

El control político sobre los congresos, se establece a través de la legislación, de usos y costumbres parlamentarios. La Gran Comisión, que en el Congreso de la Unión de México funciona desde 1824, ha sido instrumento de control político hacia el sistema de comisiones. Ante la aparición de partidos políticos nacionales y de la consolidación del presidencialismo en México durante el primer cuarto del siglo XX, el control del Ejecutivo y del partido político que lo postuló sobre el Congreso, ha garantizado no sólo la mayoría de sus partidarios como integrantes en el Congreso mexicano, sino que ha consumado el control político sobre los congresistas individualmente considerados mediante su asignación en las comisiones legislativas y mediante el control de la administración interna del Congreso.

Con el establecimiento legal de las fracciones parlamentarias y de los coordinadores parlamentarios, como líderes de los partidos políticos nacionales, representados en el Congreso de la Unión, se extienden los mecanismos de control político a todos los partidos sobre sus integrantes en la labor parlamentaria de los mismos.

Por otra parte, para garantizar la existencia de una mayoría parlamentaria de un partido político, y así ejercer efectivamente un control político, se aprobó la reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986 al artículo 54 de la Constitución mexicana, que desapareció por disposición de la reforma del 3 de septiembre de 1993, en la cual se había establecido la denominada "cláusula de gobernabilidad", que implicaba darle una sobrerrepresentación al partido político que hubiese alcanzado mayor número de constancias de mayoría relativa, mediante la asignación de diputados de representación proporcional en tal número que alcanzase la mayoría absoluta de integrantes.

Los acuerdos parlamentarios a que se refiere la Ley Orgánica del Congreso, por la cual se llegan a consensos sobre el sentido de la votación, aun antes del debate plenario y de la votación definitiva, constituyen también instrumentos de control político que son frecuentes en la práctica parlamentaria mexicana (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La representación popular y la calificación de las elecciones federales en la reforma constitucional de 1990", en *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, UNAM, México, 1994.

_____, "Comentario al artículo 54", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, artículos 54-72, México, 1994, t. VII.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

SILK, Paul, *How Parliament Works*, Longman, 1993.

controversias constitucionales

I. La palabra controversia deriva del latín *controversia* y significa en términos generales "discusión larga y reiterada entre dos o más personas" (DLE). Según Guillermo Cabanellas, se entiende también como una divergencia entre las aspiraciones y actitudes de los estados, así como pleito o litigio.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *controversia*; inglés, *controversy*; francés, *controverse*; alemán, *Polemik*, *Streit* e italiano, *controversia*.

Por lo que se refiere al vocablo *constitucional*, *vid. supra, constitucional*.

II. Con la expresión *controversia constitucional* se alude a las divergencias jurídicas que existen entre entidades del sector público que deben ser resueltas por el más alto tribunal de justicia. Así, Fix-Zamudio entiende este tipo de controversias en México, como aquellas que son de "carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas entre la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 de la Constitución".

Los antecedentes constitucionales e históricos de la controversia constitucional, provienen desde la Constitución de los Estados Unidos de 1787, habiendo sido recogido en el artículo 137, fracción I, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824: "Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación..." Posteriormente fue recogido un precepto semejante en el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, el 25 de agosto de 1842, así como en el segundo de fecha 2 de noviembre de 1842. También en la fracción V, del artículo 118 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se dijo: "Son facultades de la Corte Suprema de Justicia: V. *Parte conducente*. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro."

Independientemente de algunos otros antecedentes, en la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, se estableció en sus artículos 97 y 98 lo siguiente:

Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

IV. De las que se susciten entre dos o más estados.

V. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro.

Artículo 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

En el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de fecha 10. de diciembre de 1916 se expresó en el artículo 104 que:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación fuere parte."

Después de algunas reformas a la Constitución de 1917 sobre este asunto, quedó finalmente, antes de la reforma de diciembre de 1994 como sigue:

Artículo 105: Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Se incluyó en este artículo al Distrito Federal como una entidad susceptible de tener controversias con algunos de los estados o de los poderes de los mismos.

III. La penúltima reforma al artículo 105, se llevó a cabo en diciembre de 1994, la cual ha sido considerada de relevante importancia por las reformas sustanciales que contiene en su fracción I, dedicada a la controversia constitucional. Con posterioridad el Congreso de la Unión aprobó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del mencionado artículo.

Así, el nuevo artículo establece lo siguiente:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), i), k) anteriores y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto a las partes de la controversia.

II...

III...

Muchos son los comentarios que suscitan las reformas introducidas, pues se le dio una mayor dimensión a la controversia constitucional, al haberse ampliado a los tres niveles de gobierno que existen en el Estado mexicano, ya que pueden ser partes órganos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. De esta manera, se puede presentar una controversia constitucional, como lo menciona Emilio Rabasa, dentro de un mismo órgano; entre dos órganos distintos como el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; en el ámbito de las entidades federativas entre un gobernador y la legislatura del Estado, como consecuencia de actos de dudosa constitucionalidad o bien francamente inconstitucionales; así como por violaciones a la normatividad constitucional de un Estado en perjuicio de alguno de sus municipios. Independientemente de lo anterior, en la mencionada fracción primera del nuevo artículo 105, se contempla la posibilidad de conflictos entre dos o más Estados, entre el Distrito Federal y un municipio, al igual que entre dos municipios pertenecientes a entidades diferentes.

Finalmente, es de señalarse que en este tipo de controversias constitucionales, se exceptúan las que se refieran a la materia electoral. La Suprema Corte resuelve las controversias en sólo una instancia, teniendo efectos generales, siempre y cuando cumplan el requisito de ser aprobadas por una mayoría de ocho votos en sesión plenaria de este órgano judicial. Se exceptúan de estos efectos generales, las controversias que no se refieren a disposiciones generales ni a violaciones constitucionales, pues en tal caso las resoluciones afectan sólo a las partes en el conflicto.

La primera demanda de Controversia Constitucional se presentó entre agosto de 1995 y febrero de 1996, por el Gobernador del Estado de Tabasco ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la Procuraduría General de la República, en virtud de considerar que estaba invadiendo su autonomía, al pretender realizar algunas indagatorias con motivo de la denuncia de haber rebasado los topes de gastos electorales durante la campaña para elegir al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, la cual fue presentada por los líderes del Partido de la Revolución Democrática en la mencionada entidad federativa.

Después del proceso que tuvo lugar con motivo de esta controversia constitucional, en el que se presentó la demanda, la contestación a la misma, la ampliación y contestación a ésta, la Suprema

Corte de Justicia resolvió finalmente en el mes de marzo de 1995, que debía de sobreseerse la demanda en cuestión (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, t. X.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1985, t. II.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

convocatoria

I. Término que proviene del latín *cum, vocare*, cuyo significado es hablar conjuntamente. En términos generales, la convocatoria es el "acto en virtud del cual se cita o llama, por escrito personal o público anuncio, a una o varias personas, para que concurran a determinado lugar, en día y hora fijados de antemano".

En inglés se utiliza el término *summons* para referirse tanto a una convocatoria como para un emplazamiento en un tribunal, también en dicho idioma se usa con frecuencia el término *notice* para referirse a la convocatoria de una reunión o sesión de asamblea; en francés sería *citation* y en italiano, *citazione*.

II. En el lenguaje parlamentario cuando se emplea el vocablo convocatoria, se alude al decreto por el cual se cita a los miembros del órgano legislativo para que concurran a sesiones especiales o extraordinarias, o bien cuando mediante decreto "se llama a Cortes, a las elecciones para las mismas".

III. En el derecho parlamentario mexicano, el llamamiento para presentarse y actuar en funciones por parte del Congreso de la Unión en conjunto o por sus cámaras respectivas, bien al pueblo elector para emitir su sufragio, o bien para los integrantes o futuros integrantes del órgano legislativo para que se reúnan, constituyen los objetivos de la convocatoria.

De acuerdo a los artículos 70 y 72 inciso j) de la Constitución, la convocatoria tiene la naturaleza de un decreto del Congreso, de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente. Como tal, el Poder Ejecutivo Federal no puede hacer observaciones o vetar la convocatoria respectiva, pues dicha facultad presidencial sólo puede ejercerse hacia actos propiamente legislativos o que forman parte de un proceso legislativo. Siendo la convocatoria un acto administrativo del Congreso o de las cámaras y de la Comisión Permanente, el Presidente no puede vetarla desde la reforma al artículo 79 fracción IV de la Constitución, promovida por Álvaro Obregón el 24 de noviembre de 1923.

Las convocatorias del Congreso y sus partes pueden ser para elecciones extraordinarias tanto del Presidente (art. 84 constitucional) como de diputados y senadores (arts. 63 y 77 constitucional), ante el caso de ausencias definitivas y vacantes respectivamente; y también, para efectuar sesiones extraordinarias del Congreso, convocadas por la Comisión Permanente (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentarios al artículo 84 constitucional", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, artículos 82-94, México, 1994, 4a. ed., t. IX.

coordinador parlamentario

I. Este vocablo deriva de la voz coordinación, que a su vez proviene del latín *coordinationis*, acción y efecto de coordinar. El coordinador, como dice Cabanellas, es la persona o cuerpo al que se confía la tarea superior de reunir dispareos elementos, organizarlos según criterio, adecuarlos a la estructura más conveniente y completarlos en un sistema.

Debido a la función de control que desarrollan los coordinadores parlamentarios, la traducción viable de este vocablo en inglés sería: *cospeaker of the House* (Senate). Lo cual implicaría una denominación equivalente en los demás idiomas, como *coprésident*, en francés y *coordinatore*, en italiano.

II. En el ámbito parlamentario, el coordinador será la persona encargada de supervisar las tareas de un parlamento, asamblea o congreso, de acuerdo a su actividad, funciones, formas de organización, fines generales y particulares mediante el ordenamiento de los diversos elementos heterogéneos que lo integran, a fin de alcanzar los objetivos propios de estas instituciones.

III. En México, la primera Ley Orgánica del Congreso General de 1979, implantó por vez primera a los grupos parlamentarios como formas de organización entre los diputados de la misma filiación partidista para realizar coordinadamente tareas específicas en la Cámara de Diputados (*vid. infra, grupos parlamentarios*). El nombre que se utilizaba en el artículo 40, inciso *b*) de la LOCG es el de "líder del grupo parlamentario", el cual debe ser elegido por los diputados agrupados y fungir como enlace entre su grupo parlamentario y la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara correspondiente. La ley prevé la reunión del líder del grupo parlamentario mayoritario con los demás líderes para concertar acciones específicas en las labores legislativas (art. 43); el nombre que reciben dichos líderes en la cotidianidad es el de "coordinador parlamentario", puesto que la propia ley reconocía que sus labores eran de "coordinación" (art. 43 primer párrafo) y así dejar en exclusiva al líder del grupo parlamentario mayoritario, la designación de "líder".

De acuerdo a la reforma de 1994 a la Ley Orgánica, los artículos 32 y 95, señalan que, se tendrán por constituidos los grupos parlamentarios cuando presenten a la mesa directiva de la Cámara respectiva entre otras cosas el nombre del diputado o senador, según corresponda, que haya sido electo Coordinador del Grupo Parlamentario. Resalta el hecho de que el artículo 34 señala que "el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley"; esto por lo que toca a los diputados. En cuanto a los senadores, el artículo 97 indica que "en el funcionamiento, las actividades y la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios se observarán las disposiciones conducentes de esta ley".

Por su parte el artículo 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos indica que "corresponde a los coordinadores de los grupos parlamentarios realizar las tareas de coordinación con la mesa directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados". En cambio, en la Cámara de Senadores, "los coordinadores serán los portavoces de los grupos parlamentarios ante la mesa directiva y de comisiones de la Cámara de Senadores incluida la Gran Comisión" (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1891, t. II.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, s.p.i., 1989.
- DEMETER, George, *Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure*, Little, Brown and Company, Boston, 1969.
- SILK, Paul. *How Parliament Works*, Longman, 1993.

cortes

I. El término *cortes* proviene del latín *cors*, *cortis* o *cohors*, *cohortis*, *cohorte*.

Se traduce en francés, *Cour*; en inglés, *Court*; en alemán, *Hofstaat* y en italiano *Corte*.

En España, retomando lo señalado por la Real Academia Española, el vocablo *cortes* fue y es definido como aquella reunión o Junta general, que tenía por objeto la deliberación de negocios importantes para el Estado. Los integrantes de la misma, que posteriormente se le llamaron procuradores, representaban a las clases sociales, a las ciudades y a las villas de los reinos de Castilla, Aragón, Valencia, Navarra y Cataluña. Sin embargo, en la actualidad tal expresión puede hacer referencia al parlamento español, sólo que específicamente es denominado, por la Constitución española vigente de 1978, como *cortes* Generales.

El vocablo *cortes* es histórico, de tal forma lo desarrollaremos principalmente desde esta perspectiva.

II. En 1154 surgió en Inglaterra la primera asamblea representativa, denominándosele *Magnum Concilium*, y que al unirse los vasallos de la Corona se formó también el *Comune Concilium*, sin embargo es en 1265 cuando la asamblea cambió formalmente su nombre por el de parlamento. Mientras que en España la primera asamblea, de esta naturaleza, surge en el siglo XII, específicamente en 1188 en el reino de León, a la cual se le dio la denominación de *cortes*. Hacia finales del mencionado siglo, con la participación de los reinos de León, Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, se constituyen las *cortes* españolas. Su integración no fue casual, sino tuvo como antecedente que hacia el interior de dichos reinos se desarrollaron asambleas representativas. De tal forma se podría creer que, desde sus orígenes, las asambleas tenían un carácter representativo, plural y democrático popular, sin embargo éstas, en el momento histórico en que se desarrollaron, tenían como característica principal la participación únicamente de las clases dominantes, cuya actividad principal fue mantener sus privilegios ante el rey.

La institución parlamentaria española, denominada desde sus orígenes como *Cortes*, se encontraba integrada por los líderes de los sectores, órdenes o estamentos dominantes de la época. La composición de cada uno de estos estamentos era homogénea, debido a que sus miembros tenían afinidad en lo económico y social. Los estamentos que integraron la primera institución representativa española fueron: primero, la jerarquía eclesiástica, compuesta por arzobispos, obispos y todo eclesiástico de grado inferior con capacidad decisoria en su comunidad; segundo, la nobleza dividida en alta y baja nobleza y, por último, los grupos dominantes de las ciudades y villas.

La relación monarca-cortes, pasó por varias etapas; en un principio la institución "representativa" exclusivamente tuteló los intereses de su clase, asegurando sus privilegios. En la segunda etapa, dicha institución compartió el poder con el monarca, aprobando sus determinaciones. En la tercera, la institución alcanzó su mayor esplendor debido a que ejerció el control sobre la actividad económica del rey, mediante el establecimiento y aprobación de impuestos.

Como ya se mencionó, las *Cortes* estaban integradas por estamentos, pertenecientes a los distintos reinos que integraban lo que hoy es España. A este respecto, el primer reino que organizó e hizo funcionar una asamblea representativa o parlamento, en este país, fue el reino de León, cuya primera reunión tuvo lugar en 1188, con una función netamente política. A estas *cortes* le siguieron las Cortes de Navarra de 1300, las cuales se abocaron a dos aspectos, el primero, exigir el respeto a los privilegios de los grupos representados y, segundo, ofrecer al monarca los medios necesarios para gobernar.

Durante los años de 1275 a 1325 existió una corriente que trató de limitar la influencia del monarca, motivo por el cual las *cortes*, durante esta época, compartieron el poder con el rey, pero sus reuniones eran casi anuales.

En 1480 los integrantes de las *cortes* pasaron a percibir un salario otorgado por el rey, quien lo obtenía de los impuestos que los mismos representantes votaban.

Con los reyes Católicos se obtuvo, paulatinamente, el control sobre las *cortes*. En especial, con Carlos V hubo un conflicto con los estamentos, la nobleza y el clero durante la Asamblea de Toledo en 1538, por lo cual a dichos estamentos no se les convocaría a participar en las Cortes.

Hacia 1610 las *cortes* tomarían un importante papel en el funcionamiento del gobierno, resumiéndose sus funciones en cuatro aspectos: primero, recibir el juramento de los monarcas "de respetar y guardar las leyes de los reinos"; segundo, presentar agravios por la violación de privilegios parlamentarios; tercero, la aprobación de leyes y, por último, aprobar los servicios que el rey solicitaba.

Con la Revolución francesa de 1789, así como de manera indirecta con la Constitución norteamericana de 1787, se trastoca la forma de concebir a las asambleas representativas, centrando toda su atención en la organización de un Estado liberal. A este respecto, la influencia no sólo se dio en un sentido ideológico, sino que con la invasión francesa en España se debilitó aún más el Estado absolutista, muestra de ello fue la participación de diputados de las provincias de América en la elaboración de la Constitución de Cádiz de 1812, entre los que se encontraban eclesiásticos, abogados, militares, marinos, catedráticos, comerciantes, médicos, entre otros. Estas *Cortes* se establecieron en una sola Cámara, cuya principal obra fue la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española, es decir, la Constitución de Cádiz de 1812. Con lo cual, éstas desarrollaron un papel importante en la configuración política y social, asimismo abolieron la Inquisición, los señoríos y los gremios. En cuanto a la Nueva España (México), participaron dos de los 14 diputados a la misma, Alcalá y Cortázar, en igualdad de condiciones que los peninsulares, sin embargo, por lo general, se menciona que asistieron 15. Dicha Constitución fue jurada en España el 19 de marzo y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Sin embargo, como simple dato, antes de la misma se dio el Estatuto de Bayona de 1808, considerado como una Constitución inaplicable, pero que reguló a las *Cortes* en su Título IX, integradas por el clero, la nobleza y el pueblo, quienes estaban sometidas al rey, pero tenían ciertas facultades.

Más adelante el término *cortes* fue empleado en el Estatuto Real de 1834, que las dividió en dos cámaras (Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores). La Constitución de 1837, consideró a las *cortes* como órgano de discusión pública y las dividió en Senado y Congreso de los Diputados, así como las constituciones de 1845, 1869 y 1876, denominaciones que actualmente subsisten para las cámaras que integran a las Cortes Generales españolas. Sin embargo, la Constitución de 1931 estableció las *cortes*, pero sólo al Congreso de los Diputados, es decir, éstas fueron unicamerales igual que en la época del franquismo, ya que el General Francisco Franco promulgó, el 17 de julio de 1942, la Ley Constitutiva de las *cortes*, conformadas como un órgano unicameral. Es hasta 1978 cuando, a través de la Constitución vigente española, se establecen,

propriadamente las Cortes Generales, integradas por el Senado y el Congreso de los Diputados, cada una con su respectivo; Reglamento: de 1982 y, el otro, de 1994.

III. En el caso de México, en virtud de las características del sistema presidencial, la denominación que recibe el órgano que conjunta a la Cámara de Diputados y de Senadores es el Congreso General (comúnmente Congreso de la Unión), tal como se observa en el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, que dice: "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" (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Enciclopedia de México, Enciclopedia de México, México, 1977, 3a. ed., t. III.

ESTEBAN, Jorge de y Pedro J. González Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

LARIO, Dámaso de, *Los Parlamentos de España*, Anaya, Madrid, 1991.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Secretaría General del Congreso de los Diputados, *El Congreso de los Diputados*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, 4a. ed.

SOBERANES, José Luis, "El primer constitucionalismo mexicano", en J. L. Soberanes Fernández (ed.), *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

cortes generales

I. *Vid. supra* el término *cortes* que, según se expresó, hace referencia a la Junta general, que los reinos de Castilla, Aragón, Valencia, Navarra y Cataluña realizaban, integrada por las personas autorizadas para intervenir en los negocios importantes o graves del Estado. Más adelante, Cortes significó la Cámara legislativa consagrada en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución española de 1931. Por otro lado, el término *generales* proviene del latín *generalis* que, para este supuesto, significa muchos objetos aunque sean de naturaleza diferente.

En otros idiomas ya se mencionó cómo se dice la voz corte, faltando traducir la palabra general: *general, common; général; allgemein y, generale*, en inglés, francés, alemán e italiano, respectivamente.

II. Respecto a los antecedentes de las Cortes Generales españolas encontramos, que la primera asamblea representativa de los territorios o reinos de lo que posteriormente sería España tuvo su origen en el siglo XII, en el reino de León en 1188. Sin embargo, formalmente los primeros antecedentes de las Cortes se encuentran en el Estatuto de Bayona de 1808. Éste fue un documento, que aunque no se aplicó, reguló a las Cortes en su Título IX, integradas por el clero, la nobleza y el pueblo. Posteriormente la Constitución de Cádiz de 1812, les atribuyó la potestad de hacer las leyes junto con el rey. Así, la función legislativa fue su principal facultad, pero también se le asignaron otras facultades.

Más adelante el Estatuto Real de 1834 dividió a las Cortes en dos Cámaras; el Estamento de Próceres y el Estamento de Procuradores, regulando sus funciones principales, así como sus relaciones con el monarca.

La Constitución de 1837 las dividió también, pero les asignó otras denominaciones: Senado y Congreso de los Diputados, las cuales se mantuvieron en las Constituciones de 1845, 1869, 1876, así como en la vigente de 1978.

Hasta finales del siglo XIX la función principal de las Cortes fue intervenir en la sucesión hereditaria de la Corona. Asimismo, éstas participaban en el ejercicio de la función legislativa junto con el monarca.

En 1923 comenzó la dictadura del general Primo de Rivera, la cual terminó en 1930 y, al siguiente año, en 1931 se aprobó otra Constitución que estableció a la República y una institución representativa unicameral. Pero en 1936 comenzó la Guerra Civil que terminó en 1939 con la victoria del General Francisco Franco, quien, con las Leyes de 1938 y 1939, se convirtió en el jefe de Estado, del Gobierno, del Partido Único y de las Fuerzas Armadas. Durante su régimen se promulgó el 17 de julio de 1942 la Ley Constitutiva de las Cortes (unicameral), asignándoles la función legislativa, así como la facultad de moderar la autoridad del jefe de Estado, pero sólo respecto al establecimiento de normas legislativas. Asimismo, se promulgó un Reglamento de las Cortes Españolas de 1957, que se modificó en 1967 y, más adelante, se aprobó un nuevo Reglamento de las Cortes en 1971.

La época del franquismo terminó con la muerte del General Franco, el 22 de noviembre de 1975, con lo cual se inició la denominada transición española. El Conde de Barcelona, Juan de Borbón, renunció a sus derechos dinásticos, por lo que fue proclamado como rey el Príncipe Juan Carlos en noviembre de 1975.

Más adelante, en noviembre de 1976, el rey sometió a las Cortes (franquistas y unicamerales) el proyecto de reforma política, para su aprobación. De tal forma, la Ley para la Reforma Política u Octava Ley Fundamental del Régimen fue aprobada mediante referéndum el 15 de diciembre del mismo año. Las Cortes fueron convocadas, realizándose elecciones el 15 de junio de 1977. Después de éstas, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo fueron reguladas, provisionalmente mientras se elaboraba y entraba en vigor una nueva Constitución, por la Ley de Relaciones Gobierno-Cortes del 17 noviembre de 1977 y por los Reglamentos Provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 de octubre del mismo año respectivamente, es decir, se trató de una regulación transitoria.

Es a finales de 1977 cuando se elabora el anteproyecto de Constitución, mismo que pasó a su discusión en la Comisión de las Cortes en 1978, año en que fue promulgada. A través de ella, se adoptó la Monarquía parlamentaria, recayendo la soberanía ya no en el Estado, sino en el pueblo. El Rey carece de Poder Legislativo y tampoco puede intervenir en las tareas políticas del Gobierno. Asimismo, dicha Constitución estableció a las Cortes Generales (bicamerales).

Italia ha ejercido gran influencia sobre el Derecho público español, sobre todo en lo referente a las Cortes Generales españolas.

El vocablo Cortes Generales se refiere, en particular, al Poder Legislativo español, ya que en este país el mismo es denominado así por la Constitución española de 1978 vigente. Éstas representan al pueblo español y son, conforme al artículo 66.1 constitucional, bicamerales, ya que están compuestas por el Congreso de los Diputados y por el Senado. El primero es una Cámara de representación popular, integrado por 350 diputados (partiendo del art. 68 constitucional que establece un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados) y, el segundo, es decir, el Senado es una Cámara de representación territorial, integrado sobre la base de las provincias; cuatro senadores para cada una, a las Comunidades Autónomas les corresponde un senador; y un

senador por cada millón de habitantes de su territorio correspondiente. De tal forma, el Senado está constituido aproximadamente por 248 senadores.

La duración en el cargo de diputado o senador será de cuatro años o antes si se da la disolución de las Cortes Generales, convocándose a elecciones generales anticipadas, con lo cual la regla general es que cada legislatura de las Cortes sea de cuatro años, salvo la excepción anteriormente señalada.

Las Cortes Generales españolas sesionan de forma ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se dividen en dos periodos: el primero, del mes de febrero a junio, es decir, durante cinco meses y, el segundo periodo, de septiembre a diciembre, es decir, cuatro meses, así los dos periodos de sesiones ordinarias hacen un total de nueve meses. Cuando las Cortes Generales no están reunidas funciona una Diputación Permanente, para cada una de las cámaras.

La Constitución española vigente otorga a las Cortes Generales una gran cantidad de facultades, entre ellas, las legislativas, las presupuestarias, las administrativas, las jurisdiccionales, las de dirección política, las de control sobre el gobierno, etcétera. A este respecto, la legislativa o procedimiento legislativo se encuentra integrado por las siguientes fases: iniciativa, debate, aprobación, sanción, promulgación y publicación. En relación con las facultades de control, se considera que actualmente el papel de las Cortes Generales ya no recae principalmente en su actividad legislativa, sino en la eficacia y ejercicio del control parlamentario a través de las preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, así como de las autorizaciones.

Las Cortes Generales tienen, además de la Constitución, otros estatutos jurídicos, los cuales son el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1994 y el Reglamento del Senado de 1982. Sobre este último, así como ocurrió con el primero, recientemente se ha iniciado un procedimiento para la elaboración de un nuevo reglamento. Por otro lado, existe la posibilidad que éstas, es decir, las Cortes Generales actualmente sean disueltas bajo los siguientes supuestos o tipos de disolución:

1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, podrá proponerla respecto del Congreso, el Senado o de las Cortes Generales, la cual será decretada por el Rey, convocándose a elecciones.
2. Para el caso del fracaso de investidura del Gobierno, la disolución de las Cortes será automática.
3. Opera la disolución, para el supuesto del procedimiento de una reforma total a la Constitución.

III. En el caso de México, en virtud de las características del sistema presidencial, la denominación que recibe el órgano que conjunta a la Cámara de Diputados y de Senadores es el Congreso General (comúnmente Congreso de la Unión), tal como se observa en el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, que dice: "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" (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ESTEBAN, Jorge de y Pedro J. González Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español I* Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El sistema constitucional español", en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.

GARCÍA COTARELO, Ramón, "Los principios fundamentales de la Constitución de 1978", en *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.

LUCAS VERDÚ, Pablo, "Problemas actuales de la institución parlamentaria", en *Revista de Política Comparada*, núm. X, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España, 1982.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

RIPOLLES, María Rosa, "La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (la Ley de 17 de noviembre de 1977 y los Reglamentos Provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 de octubre de 1977)", en Manuel Ramírez (ed), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Labor, Madrid, 1978.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980.

SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.

SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, t. I y II.

TIERNO GALVÁN, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, Madrid, 1979.

VEGA GARCÍA, Pedro de, "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México, 1979.

VILLARROYA, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

costumbre parlamentaria

I. Costumbre proviene del latín *consuetumen*, por *consuetudo*, *-inis*, hábito adquirido por la repetición de actos. *Parlamentaria*, véase parlamento.

El equivalente de estos vocablos en otros idiomas es: portugués *costume/parlamentário*; inglés *custom/parliamentarian*; francés *coutume/parlementaire*; alemán *hevohnheit/parlamentarisch*.

Repetición de actos de la misma especie. En términos jurídicos, costumbre es una práctica muy usada que ha recibido fuerza de precepto, constituyendo una fuente del derecho.

La costumbre regula las relaciones de los miembros de cualquier grupo social, quienes se apegan a ella en forma voluntaria, por lo que es una generadora espontánea de normas de conducta.

II. El vocablo compuesto alude a las prácticas y usos comunes en el ámbito parlamentario. Como en toda interacción humana, en el desarrollo de las funciones parlamentarias, en el seno de las Cámaras o del Congreso, tienen lugar formas repetitivas y generalizadas de actuación que constituyen los usos, prácticas, precedentes y costumbres. Estas formas de actuación van adquiriendo un carácter formal, ya sea que se incluyan o no en ordenamientos legales.

El tratadista Vincenzo Longi considera que la costumbre parlamentaria

... tiene un valor extraordinario porque constituye la premisa de las normas reglamentarias o una forma de interpretación de las normas constitucionales referentes a los trabajos de las cámaras o de las normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse en forma diversa.

La existencia del parlamento en el estado moderno tuvo su origen en una costumbre practicada por los reyes en el siglo XIII, en Inglaterra, Francia, España y algunos otros países europeos. La costumbre consistía en que los reyes solicitaban a los nobles sus consejos en relación con algunas decisiones de gobierno, promoviendo que estos se reunieran. Tal costumbre se mantuvo al arbitrio de los reyes, sin que las reuniones tuvieran el carácter de órganos del gobierno y gradualmente fueron adquiriendo fuerza, a medida que se convertían en un derecho o prerrogativa de la aristocracia feudal. Otra costumbre modificó este carácter aristocrático de las reuniones: la práctica de los mismos reyes de invitar a los súbditos libres a las reuniones con el objeto de obtener dinero para sus guerras, diversificándose gradualmente las clases que participaban. Al convertirse en instituciones de gobierno, los parlamentos llegaron a intervenir en decisiones de gran importancia, por ejemplo las Cortes de Aragón en España, donde los reyes requerían del permiso de éstas para imponer contribuciones, declarar la guerra, hacer la paz o acuñar moneda.

En el Congreso de los Estados Unidos, la costumbre regula en buena medida su funcionamiento y ha evolucionado hasta constituir reglas en muchos casos. Una costumbre que está protegida por la ley, es la actividad que desarrollan los cabilderos o *Lobbying* (vid. *supra*, *calbildear*). Al respecto, en noviembre de 1995 fue aprobada una iniciativa de que ley que busca regular y hacer más transparente los mecanismos de funcionamiento del cabildeo, dado que la regulación anterior databa de 1946 y consistía en reglas poco claras. Otro ejemplo son las votaciones. En la Cámara de Representantes, un mismo asunto puede ser sometido varias veces a votación empleando al principio sistemas sencillos hasta llegar a la decisión. Los diferentes sistemas que se utilizan son: de voz, por división (de pie), votaciones de sí y no, y por escrutador con registro. Cabe referir que estas últimas se sustituyen generalmente por medios electrónicos. El Senado sólo practica las tres primeras formas.

III. Un ejemplo de costumbre que ha adquirido un carácter de formalidad y protocolo es el informe que el Presidente de México rinde en el acto de apertura de sesiones del Congreso de la Unión. El artículo 69 de la Constitución establece la obligación del Presidente en el sentido de presentar un informe por escrito. Sin embargo, es costumbre que además de entregar el informe escrito proceda a dar lectura al mismo, convirtiéndose este acto en el momento más importante de cada ejercicio anual, ya que pone en contacto al Ejecutivo con el pueblo, informando directamente al Congreso de la Unión en un acto público que tiene una amplia difusión en el territorio nacional (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica, México, 1987.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1994, 21a. ed.

crónica parlamentaria

I. *Crónica* proviene del latín *chronica*, que a su vez se deriva del griego *khronikós*, *khrónos* que significa tiempo. La crónica se refiere a los libros de cronología o anales sobre los sucesos de importancia, de ahí su definición como "narración histórica ajustada al curso del tiempo".

En portugués *crónica* se escribe igual que en español; en inglés, *chronicle*; en francés, *chronique*; en alemán, *schleichend*, *chronisch* e italiano, *crònico*. La expresión *crónica parlamentaria* también podría ser equivalente en inglés a los términos de *Parliamentary record* o *Congressional Record*, en francés y en italiano a los de *chronique parlementaire* y *crónica parlamentaria*, respectivamente.

II. Cuando se habla de crónica parlamentaria en cualquier país, se hace referencia a los sucesos, acontecimientos, actuaciones de los parlamentos, intervenciones de sus miembros en diferentes épocas, registrados en publicaciones oficiales o particulares, que sirven de memoria histórica a las generaciones futuras a fin de que conozcan el sentir y el pensar de quienes en tiempos pasados tuvieron las responsabilidades propias de este órgano legislativo.

III. El interés por preservar la memoria legislativa de México, se ha mantenido vigente desde los inicios del siglo XIX, cuando tuvo lugar el primer Congreso mexicano inaugurado en 1822. En un principio, los periodistas complementaban, a través de sus contribuciones y columnas, los debates iniciados en el recinto legislativo y de los cuales daban cuenta, reseñando todo lo ocurrido en las Cámaras.

Periódicos editados en la ciudad de México como *El Águila*, *El Monitor Republicano* y especialmente, *El Siglo Diez y Nueve*, fueron magníficos canales de expresión de la cultura parlamentaria mexicana. Esta tradición periodística se mantiene actualmente en las secciones de diversos diarios donde se cubre la fuente informativa del Congreso y se reseñan los debates e incidentes parlamentarios.

Francisco Zarco es el paradigma del cronista parlamentario. El Congreso Constituyente de 1856-1857 quizá fue el primer Congreso de su categoría en promover la crónica de sus sesiones y fue esta preocupación la que lo forzó a no mudarse de la ciudad de México, como era su intención original. Además de célebre Historia del Congreso Extraordinario Constituyente que de dicho Congreso efectuó Zarco, otros autores llamaron la atención de las sesiones y debates parlamentarios, como Basilio Pérez Gallardo en su Guía para consultar la historia del Congreso Constituyente de 1856-1857 (1878) e Isidro Montiel y Duarte a través de su Derecho Público Mexicano en cuatro tomos (1871). Continuaron con esta labor Felipe Buenrostro con sus Historia del Primero y Segundo Congresos Constitucionales a partir de 1857 (1874 y 1895), Pantaleón Tovar con su Historia del Cuarto Congreso Constitucional, Agapito Pizá con la Historia de la Cámara de Senadores (1876) y la clásica obra de Juan A. Mateos, Historia de los Congresos Nacionales Ordinarios (1901), por nombrar a los más conocidos.

Estas obras suplieron las deficiencias de la publicación de un *Diario de Debates*, por lo que descansó en ellas la primigenia crónica parlamentaria.

La importancia de la crónica de la actividad legislativa se ha despertado con la creación en 1987 de la Academia Mexicana de Historiadores y Cronistas parlamentarios, debido a la iniciativa de Antonio Tenorio Adame (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

GIL, VILLEGAS, Francisco *et al*, *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los diputados de la nación*, Congreso de la Unión-Secretaría de Gobernación, México, 1994.

_____, *El Siglo Diez y Nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, UNAM, 1993.

cronista parlamentario

I. Para la etimología de cronista *vid. supra*, *crónica parlamentaria*. La voz cronista se emplea para designar al autor de una crónica, desde el punto de vista histórico, así como para designar a la persona que por oficio las escribe.

En portugués e italiano equivale a cronista; en inglés, *chronicler*, aunque el término común sería el de *Congressional Reporter* o el de *Reporter for the Congressional Record*; francés, *chroniqueur* y alemán, *Chronist*.

II. El cronista parlamentario es por lo regular una persona informada de todo el acontecer que se da en el ámbito parlamentario, por ser asiduo concurrente a las sesiones, desempeñarse como periodista o empleado oficial con funciones de redactor de los principales acontecimientos. Supone esta actividad conocimientos especiales en materia legislativa, jurídica y política, pudiendo ser realizada esta tarea por particulares interesados en llevar el curso de los sucesos más importantes que habitualmente se presentan en los trabajos parlamentarios.

III. Con la creación del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México en 1867, la crónica parlamentaria se institucionaliza a través de un medio oficial de los debates y actos parlamentarios. Antes de la creación de este medio, los periódicos de la época fueron los únicos vehículos para este fin; de esta manera se divulgaron los debates del Congreso mexicano durante la primera mitad del siglo XIX en periódicos como *El Águila* o *El Sol*, dos caras antagónicas de los partidos en pugna, uno de los federalistas yorkinos y el otro de los moderados escoceses, que daban cuenta no sólo de lo ocurrido en el Congreso, sino de la discusión, teorías y hechos detrás de los debates.

Durante la primera mitad del siglo XIX fue igualmente muy común que los propios integrantes de los congresos y las legislaturas de los estados publicaran sus iniciativas, debates u opúsculos que incidieran en el trabajo legislativo y político de los congresos; de tal suerte, los dictámenes, votos y disensiones, así como las iniciativas de ley o reformas, eran publicadas en folletos que circulaban libremente fuera del recinto legislativo y que daban cuenta a la población de la labor de los parlamentarios (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CLAGETT, Helen L. y David M. Valderrama, *A Revised Guide to the Law and Legal Literature of Mexico*, Library of Congress, Washington, 1973.

GARCÍA Y GARCÍA, J. Jesús, *Guía de archivos*, UNAM, 1972.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los diputados de la nación*, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados, 1994.

cuenta pública

I. Proviene del latín *computare* (DEEH, 1989). Por su parte, el término *publicus*, denota el doble significado de oficial y público, es decir, un acto emitido por una autoridad para ser conocido (BDELC, 1990). En inglés el término es de *public accounts* y en francés es *comptes publics*.

Cuenta Pública, es el informe contable de las partes ejercidas en un año fiscal de acuerdo al Presupuesto de Egresos aprobado y a los planes de gobierno.

II. Los Estados Unidos, han insertado la función de formulación de la cuenta pública en una oficina de la Casa Blanca denominada OMB (Office of Management and Budget) que trabaja independiente del escrutinio normal del Congreso de los Estados Unidos por ser precisamente una oficina staff de la Presidencia de ese país. En Inglaterra, toda la información sobre la cuenta pública está contenida en el PEWP (Public Expenditure White Paper) que consta de un balance producido en el otoño de cada año mas los reportes de cada ministerio, producidos con un formato nuevo desde 1991.

III. Es el estado financiero y contable de los poderes del gobierno, cuyo control corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tratándose de la cuenta federal y del Distrito Federal en México. El control financiero se efectúa a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, verificándose el apego de la gestión financiera de los poderes del gobierno hacia las leyes, planes y normas prescriptivas sobre el ejercicio del presupuesto público.

La cuenta pública debe presentarse, a más tardar, dentro de los diez primeros días del mes, de junio del año posterior al cual se ejerció el presupuesto. Durante este mes el Congreso se encuentra en receso, por lo tanto es la Comisión Permanente la encargada de recibirlo.

En la revisión de la cuenta pública, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con amplias facultades para verificar tanto las cantidades erogadas como la exactitud y justificación del presupuesto ejercido, por lo que todas las autoridades involucradas están en la obligación de suministrar los datos y la información requerida, aún tratándose de organismos descentralizados de la Administración Pública y tratándose de autoridades estatales y municipales cuando éstas ejercen partidas o subsidios federales.

La revisión se efectúa en el plazo que va del mes de junio hasta los primeros diez días del mes de noviembre en el año en que se presentó la cuenta pública, al término del cual se rinde un informe previo de comentarios generales que la Comisión de Vigilancia turna a otra Comisión Ordinaria de la Cámara de Diputados, denominada de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Dicha comisión aunque ordinaria no es definitiva, pues es renovable durante el periodo de duración de la Legislatura correspondiente.

La revisión definitiva de la cuenta pública debe concluirse a más tardar el 10 de septiembre del año siguiente al que se recibió la cuenta; esto es, prácticamente dos años después del ejercicio del presupuesto correspondiente. A la revisión definitiva recae el "informe de resultados" que se da a conocer a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Corresponde al Contador Mayor de Hacienda la formulación de "pliegos de observaciones" a las entidades que merezcan la explicación y/o justificación de su ejercicio presupuestario; así como, en su caso, el ejercicio de las acciones de responsabilidad penal, en representación de la Cámara de Diputados.

Como lo ha destacado María de la Luz Mijangos, el control financiero y contable de la Contaduría Mayor de Hacienda, al revisar la cuenta pública, no puede equipararse al de otros órganos jurisdiccionales que existen con ese objetivo en países como España, antecedente de nuestras institucionales, con su Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas posee independencia de las cortes y de él depende fincar o no las responsabilidades consecuentes; mientras que en México, la Comisión de Vigilancia es un órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados que lo controla y somete al conocimiento de otras autoridades los hechos para que otras instancias decidan en definitiva sobre la responsabilidad de las autoridades.

El artículo 93, establece en su fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que es Comisión Ordinaria la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que, según el artículo 44 se constituye con carácter definitivo y funciona para toda la legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, Cámara de Diputados, México, 1989.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "El control presupuestario en una democracia", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados, UNAM, México, 1994.

SILK, Paul, *How Parliament Works*, Longman, 1993.

cuerpo colegiado

I. Con el mismo significado, este término proviene de *corpus-oris* y se ha derivado hacia organización o persona colectiva, como en "corporación" e "incorporación" (BDELC, 1990). Asimismo, *col* (juntos) y *ligare* (reunirse, unirse) implica el envío de representantes o la reunión de colegas para el desempeño de una misma función.

II. El cuerpo colegiado en los órganos de gobierno, ha representado el paradigma de control y moderación en sus decisiones, pues la pluralidad de sus integrantes permite lograr varios objetivos: la representatividad plural de personas de distinta ideología o de diversos intereses, el mejor debate con argumentos variados y el autocontrol en el abuso de autoridad.

Los parlamentos han sido cuerpos colegiados por antonomasia, por ello su carácter representativo del pueblo al que representan se logra con mayor esmero que en los otros poderes. Sin embargo, el Poder Judicial, aunque fundamentalmente colegiado y -en un principio- electivo, ha perdido y se ha reconsiderado su carácter representativo, ya que se supone que sus integrantes no deben más que aplicar el Derecho a los casos concretos sometidos a su consideración, sin ninguna otra pretensión como la de ser representante de sectores poblacionales o intereses, dada la necesaria imparcialidad de los jueces. De la misma manera, el Poder Ejecutivo tanto en los sistemas monárquicos como en los presidencialistas ha sido unitario y la tendencia se ha impuesto como sinónimo de energía y de unidad en la acción y en la decisión.

El trabajo parlamentario, es por esencia deliberativo y, en consecuencia colectivo o colegiado, por lo que crea sus propios cuerpos colegiados, así el Congreso en general, cada Cámara, su directiva, sus comisiones, los comités, los grupos parlamentarios, así como las bancadas partidistas, regionales o estatales, por su forma de organización para desarrollar los negocios de su competencia, son por naturaleza grupos colegiados.

La forma y división de trabajo en los cuerpos colegiados es a través de una presidencia y las secretarías correspondientes, aunque el trabajo se desarrolla en comisiones dictaminadoras.

III. En México, resulta interesante destacar que, se ha otorgado la colegialidad también a los poderes ejecutivos en etapas históricas determinadas. Bajo la influencia de la Constitución francesa de 1795 y con el sustento doctrinal del abad Siéyès los ejecutivos colegiados fueron instituciones de Francia, Suiza, Uruguay y México entre otros países. En nuestro país, preferentemente se acudió a ellos durante el siglo XIX, después de una crisis constitucional, o ante la ausencia de poderes ejecutivos, que merecían una reconciliación entre los partidos más importantes, de tal suerte que un representante de cada facción era integrado al Ejecutivo

colegiado de transición que se formaba. Ejemplos de lo anterior están en el Ejecutivo Colegiado de 1823 y 1824 que promulgó tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824, así como la Junta de Notables de 1864 (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1990, 5a. reimp. de la 3a. ed.

SHUGART, Mathew Soberg y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

cuestión de confianza

I. El vocablo latino *confidentia* o *confidare* que derivó el francés de *confiance*, sugiere la intención de apoyo o tener fe en uno, tener esperanza del buen desempeño (DEHE, 1989).

II. En los sistemas parlamentarios de gobierno, el primer ministro y su gabinete, como integrantes del parlamento, representan una comisión del propio órgano colegiado para desempeñar las funciones administrativas del gobierno. Los ministros o secretarios son nombrados por sus pares en el parlamento y su autoridad es conferida con base en la confianza depositada en ellos por los demás integrantes. En caso de que la mayoría parlamentaria no continúe apoyando las políticas tomadas por el gabinete, se emite un voto de censura que ocasiona la remoción de sus cargos como ministros.

En Canadá las comisiones ejercen una función de control sobre el gabinete y su Primer Ministro. El promedio de duración de un parlamento en Canadá ha sido de tres años, en lugar de los cinco previstos en la Constitución de 1867, precisamente por el estricto control que se ejerce en el parlamento hacia su gobierno. Cuando se emite un voto de desconfianza por el parlamento, lo cual sólo ha ocurrido en seis ocasiones desde 1873 hasta 1879, el Primer Ministro tiene que renunciar con todo su gabinete o bien solicitar la disolución anticipada del parlamento al Gobernador General de Canadá quien hipotéticamente tiene la decisión definitiva. Sólo en 1926, el Gobernador General se negó a disolver el parlamento, por lo que obligó al Primer Ministro y a su Gobierno a renunciar.

III. Como típica institución parlamentaria, México no cuenta con esta institución, aunque en la práctica parlamentaria se han dado situaciones cercanas como en 1933 cuando el Senado exigió la presencia del entonces Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, para que explicara las medidas económicas tomadas que fueron duramente criticadas en dicha Cámara, o en 1942, cuando hubo una moción de "desconfianza" contra el gobernador Charis por diversos actos de su administración (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

DEMETER, George, *Demeter's Manual of Parliamentary Law, and Procedure*, Little Brown Company 1969.

GARCÍA DE DIEGO, Vicente, *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*, Espalsa-Calpe, Madrid, 1989, 3a. ed.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, 1987, 2a. ed.

SILK, Paul y Rhodri Walters, *How Parliament Work*, Longman, Londres, 1993, 4a. reimp.

curul

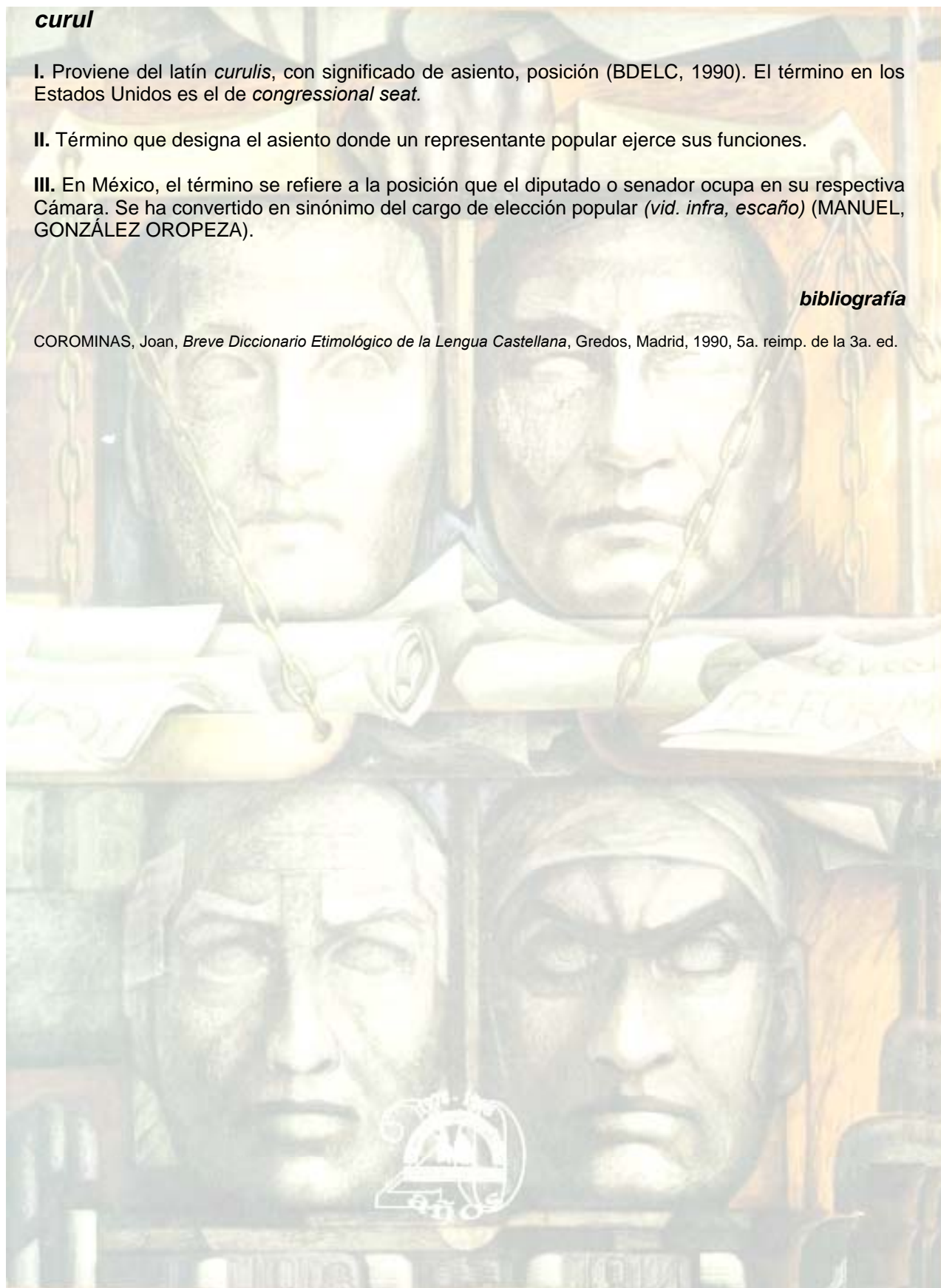
I. Proviene del latín *curulis*, con significado de asiento, posición (BDELC, 1990). El término en los Estados Unidos es el de *congressional seat*.

II. Término que designa el asiento donde un representante popular ejerce sus funciones.

III. En México, el término se refiere a la posición que el diputado o senador ocupa en su respectiva Cámara. Se ha convertido en sinónimo del cargo de elección popular (*vid. infra, escaño*) (MANUEL, GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1990, 5a. reimp. de la 3a. ed.



debate parlamentario

d

I. Proviene del francés *débat* que significa argumentación. En cuanto a su significado debate quiere decir: controversia sobre una cosa entre dos o más personas; así como contienda, lucha, combate.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués e inglés, *debate*; alemán, *Debatte, Verhandlung*; italiano, *dibattimento* (vid. *infra, deliberativa, función*).

II. El debate parlamentario está sujeto a reglas en todos los Congresos. El debate es la parte fundamental de las sesiones en los Congresos, sus reglas pretenden evitar la monopolización de la participación en las Cámaras y ofrecer la riqueza argumentativa sobre todos los puntos de vista sobre los dictámenes y puntos a resolver y a someter a votación. Las reglas del derecho parlamentario en general sobre el debate se enuncian de la siguiente manera:

1. Cada miembro de un Congreso tiene derecho a hablar una vez por lo menos y a participar en el debate. Una vez efectuada la votación y cerrado el debate, éste no puede reabrirse a menos que haya acuerdo expreso de la Asamblea.

2. Sólo puede haber una segunda participación en el mismo debate por el mismo integrante del Congreso, si los que quieren hablar por primera vez ya lo han hecho; pero existe el derecho de preferencia entre los que van a hablar por primera vez sobre los que quieren intervenir por segunda ocasión.

3. Nadie puede hablar por tercera ocasión si alguien tiene alguna objeción contra esa intervención.

4. El tiempo límite es de diez minutos para cada intervención; sin embargo, puede prorrogarse a menos que alguien lo objete y que la asamblea expresamente vote por prorrogar el tiempo.

5. Todas las mociones, resoluciones y reportes están sujetos a límites de tiempo.

Una vez presentado un dictamen, el debate se desarrolla con la inscripción de oradores en pro y en contra, primero proceden las razones en pro para apoyar el dictamen, que generalmente son expuestas por algún integrante de la comisión dictaminadora; posteriormente, un orador en contra del dictamen. La inscripción es generalmente reducida a tres oradores para apoyar y otro igual número para atacar el debate. Con autorización del Congreso puede ampliarse el número de oradores. El presidente de la mesa directiva del Congreso respectivo es el presidente de debates de la sesión y quien tiene que marcar la pauta del debate y vigilar por el cumplimiento de las reglas del debate. Por su carácter, el presidente está excluido de participar en el debate a menos que se permita que deje de presidir la sesión para participar en el mismo.

Se ha reconocido con el nombre de *filibusterismo* entre otros vicios, a la táctica que surgió en el Senado de los Estados Unidos de no fijar límites de tiempo al debate parlamentario, con el objeto de forzar a alguno de los parlamentarios a declinar su posición original, por la presión del tiempo y las circunstancias que origina el debate prolongado durante días o semanas sobre un punto de la discusión. A partir de 1820 el Congreso de los Estados Unidos comenzó a establecer límites de tiempo para los discursos, después de que el constituyente y antiguo gobernador de Virginia, John Randolph, consumiera mucho tiempo en la tribuna.

III. En México, aunque el presidente de la mesa debe llamar la atención de algún parlamentario cuando el lenguaje o su actitud sean inapropiados o francamente injuriosos, el artículo 61 constitucional protege a los integrantes del Congreso de la Unión de cualquier "reconvención" por

sus expresiones o gestos. No obstante, el decoro de la asamblea y de los debates requiere mesura en las argumentaciones. Así, el mencionado artículo establece que:

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar.

Todo proyecto de Ley o Decreto, dice Miguel Ángel Camposeco, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se debe discutir sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Esta fundamentación constitucional, es la que fundamenta la existencia y práctica del debate parlamentario que se norma por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

En términos generales el procedimiento para el debate puede resumirse en las etapas que este autor le señala: exposición temática, discurso, discusión, preguntas, repreguntas, interpelación, suspensión y cierre o clausura, las cuales se encuentran contenidas en los artículos 95 a 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

DEMETER, George, *Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure*, Little, Brown and Company, Boston, 1969.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España. 1970, 7a reimp., t. 20.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario al artículo 61 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, PGR-UNAM, 1994.

MOORE, Zoe Steen y John B. Moore, *Essentials of Parliamentary Procedure*, Harper & Brothers, Nueva York., 194, 5a. ed.
ROBERT, Henry, *Robert's Rules of Order Revised*.

declaración de guerra

I. La palabra *guerra*, proviene del alemán *werra*, que significa discordia, pelea, tumulto o confusión.

En otros idiomas, como el inglés, equivale a *declaration of war* y en francés, *déclaration de guerre*.

II. La facultad de hacer una declaración de guerra, corresponde en numerosos países al parlamento, congreso o asamblea nacional. A manera de ejemplo, se observa el caso de los Estados Unidos, en donde el desarrollo de dicha atribución está prevista en el artículo I sección 8 de su Constitución de 1787, que ha recibido especial atención particularmente en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. En la política exterior de los Estados Unidos, que no se circunscribe sólo a repeler invasiones externas a su territorio, sino a utilizar la fuerza cuando exista la mera amenaza o cuando sus ciudadanos o intereses estén en peligro por la acción de otro país; durante la guerra de Viet Nam el Presidente de los Estados Unidos ejerció con exceso los poderes como "comandante en jefe" de las fuerzas armadas, al enviar Richard Nixon tropas a Cambodia sin notificación o autorización del Congreso. En reacción, en noviembre de 1973, el Congreso aprobó, a pesar del veto presidencial que fue superado, una Resolución sobre facultades presidenciales en situaciones de guerra, por la que impuso al Presidente en la ley denominada War Powers Act ciertas obligaciones en la conducción de sus poderes para movilizar las tropas en el extranjero:

- a) El Presidente debe consultar necesariamente al Congreso sobre la conducción de hostilidades;
- b) el Presidente debe reportar continuamente al Presidente de dichas hostilidades;
- c) el Presidente cuenta con 60 días para dirigir las hostilidades sin necesidad de mediar la declaratoria del Congreso de una guerra, a cuyo término el Presidente debe cesar las acciones militares y debe proceder conforme a las resoluciones del Congreso.

III. En México, la declaración de guerra es una facultad del Congreso, aunque la defensa del país, está a cargo del Poder Ejecutivo. La fracción XII del artículo 73 constitucional le concede al Congreso de la Unión la exclusividad para declarar la guerra contra otra nación, con base en los datos que le presente el Presidente de la República. En una Federación, los Estados o provincias unidas no pueden constitucionalmente declarar la guerra; excepcionalmente se prevé en la fracción III del artículo 118 constitucional la posibilidad de defensa de un Estado integrante de la Federación Mexicana para repeler una agresión externa, siempre que cuente con el consentimiento del Congreso de la Unión y que se le notifique de inmediato al propio Presidente. Sin embargo, a partir de la federalización del ejército y de la desaparición de las milicias cívicas como fuerzas regulares de los Estados en México, dicha disposición constitucional no tiene posibilidades de ser aplicada, pues ningún Estado puede por sí mismo repeler una invasión, ya que el Ejército sólo obedece al Presidente de la República, como jefe de las fuerzas armadas del país (art. 89 fracción VI de la Constitución Federal) (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

SCIGLIANO, Robert, "The War Powers Resolution and the War Powers", en *the Presidency in the Constitutional Order*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1981.

SOFAER, Abraham D., *War, Foreign Affairs and Constitutional Power. The Origins*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1976.

THOMAS, Ann Van Wynen y A.J. Thomas Jr., *The War-making Powers of the President*, SMU Press, Dallas, 1982.

declaración de procedencia

I. Término que sustituye al de declaración de desafuero. *Procedencia*, viene del latín *procedere*, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de "pasar a otra cosa" o progresión, ir por las etapas sucesivas de que consta (BDELC, 1990). En español también se conoce con el nombre de antejuicio.

II. El término *declaración de procedencia*, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.

III. Término introducido en el capítulo IV de la Constitución vigente en la reforma de 1982 que pretendió eliminar del vocabulario político el término de "fuero constitucional" (*vid. infra, fuero constitucional*). La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el artículo III constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente

delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, mas no así en cuanto a la responsabilidad civil ni equivale a la acusación de la responsabilidad política que la Cámara de Diputados hace ante el Senado, en el procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 constitucional.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el ministerio público federal ha procedido a consignar al servidor inculcado ante el juez de distrito correspondiente, para que éste decida pedir la declaración respectiva.

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

El derecho del parlamentario, así como de los demás servidores previstos, a ser procesados después de la declaración de procedencia, constituye una garantía constitucional de seguridad en el desempeño de su función y una protección al cargo público, por lo que la Suprema Corte de Justicia no lo ha considerado como un derecho personal renunciable por parte del servidor, tal como lo pronunció en el amparo de Carlos Madrazo en 1942, ni tampoco la declaración prejuzga sobre la responsabilidad penal, pues el servidor puede reintegrarse a su función si en el transcurso del proceso penal es exculpado, según se estableció en el precedente de Félix Iracheta en 1947. Por ello, la Suprema Corte ha sentado ejecutoria en el sentido de que "la falta de alegación del fuero ante la autoridad responsable, no puede ser causa para no revocar, en el amparo, un auto de formal prisión dictado contra persona determinada que goza de ese privilegio" (SJF t, CII, p. 828., A.R. Salvador Carmona Sotelo, 26 de octubre de 1949).

Interpretando el artículo 108, 109 y 111 constitucional, deducimos que el Presidente de la República goza de un amplio fuero constitucional, puesto que su responsabilidad penal está limitada sólo a delitos graves del orden común y al de traición a la patria, pero sobre todo, porque la substanciación ante la Cámara de Diputados es distinta a la declaración de procedencia, ya que dicha Cámara se convierte en jurado de acusación, por lo que su acuerdo es o consignatario o liberatorio y determina la culpabilidad del Presidente.

En cuyo caso afirmativo, el Senado es el juez penal que aplica la sanción correspondiente, por lo que se excluye constitucionalmente al fuero común y federal del conocimiento de sus delitos y se insta la jurisdicción particularísima del Congreso para los delitos cometidos por el Presidente.

Cuando un miembro del Congreso goza de una licencia o una comisión, ésta no equivale a la declaración de procedencia, por lo que en el supuesto de que un diputado o senador sea inculcado y consignado por presunta responsabilidad penal, las autoridades no pueden ejecutar órdenes de aprehensión, ni ninguna otra orden, hasta que la Cámara de Diputados conozca del asunto y declare la procedencia de la acusación. Lo anterior ha sido precedente sentado por el amparo de Sacramento Joffre, decidido, por la Suprema Corte el 8 de abril de 1945, así como en el amparo de

Carlos Madrazo del 28 de febrero de 1946 en los cuales se determinó que a licencia no constituye más que un permiso para el parlamentario de separarse de su cargo provisionalmente (SJF. LXXXVIII. p. 325 y t. LXXXVII, p. 1877, respectivamente) (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, 1982

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1990 5a. reimp. de 1a 3a. ed.

CORWIN, Edward S, *The President. Office and Powers, 1787-1984*, New York University Press, 1984.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Experiencia parlamentaria de la responsabilidad de los servidores públicos", en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, UNAM-Porrúa, 1984.

MADRID-MALO GARIZÁBAL, MARIO, *Diccionario de Derecho Político Colombiano*, Legis, 1984.

decreto

I. El término *decreto* proviene del latín *decretum*, cuyo significado hace referencia a aquella resolución de carácter legislativo, proveniente de una institución del Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos.

La palabra *decreto* se escribe en francés *décret*; en inglés *decree*; en alemán *Erlass, Dekret* y en italiano *decreto*.

II. El *decreto* es una resolución de carácter legislativo expedida ya sea por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien por el órgano legislativo realizando, propiamente, su actividad legislativa. Tiene como características la concreción, la particularidad e, incluso, la personificación.

La función específica del *decreto* la encontramos al establecer la diferencia entre éste y la ley; la última contiene disposiciones generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales. Mientras que el *decreto* contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas.

En el ámbito parlamentario de otros países, el establecimiento del denominado Decreto-Ley se produjo con el nacimiento del Estado social de derecho, haciéndose necesario traspasar atribuciones normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico. Actualmente, en el procedimiento para la elaboración del llamado Decreto- Ley, el órgano legislativo convalida o deroga esa disposición para objetivos determinados y por un tiempo limitado. Este acto o figura aparece tanto en los sistemas de gobierno presidencial (excepto Estados Unidos de América), como en los de sistema de gobierno parlamentario.

En Chile, aunque se hace referencia a las leyes, por el objeto de algunas de las mismas (amnistía, indultos, reclutamiento) debemos considerar que éstas son decretos.

III. En México los primeros antecedentes del *decreto* no los encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 15 facultó a las Cortes y al rey para iniciar leyes, siendo omisa en lo relativo al *decreto*. Con lo cual, el primer antecedente mexicano del *decreto* lo encontramos en la primera Constitución del México independiente, es decir, en la Constitución de 1824, que en su artículo 41 señaló: cualquier diputado o senador, ante su respectiva Cámara, estará facultado para presentar proyectos de ley o *decreto*, pero el Presidente de la República podrá ejercer dicha

facultad ante cualquiera de las cámaras. Mientras que el artículo 52, señalaba qué era una ley y qué un *decreto*.

La Constitución de 1836 fue más detallada y amplia en este sentido, ya que otorgó la facultad de iniciar leyes y decretos tanto al Presidente de la República, a los diputados, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia en su materia, a las Juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación, industria y comercio.

La Constitución de 1857 contempló, en sus artículos 65 y 66 casi en los mismos términos, que el actual texto del artículo 71 constitucional vigente, sólo que no hacía mención a los senadores, ya que el Congreso mexicano era unicameral.

El artículo 70 de la Constitución mexicana de 1917 vigente prevé que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o *decreto*". De tal forma, constitucionalmente se establece la diferencia entre una y otra, la ley es un precepto o disposiciones con la característica de generalidad, abstracción y obligatoriedad, mientras que el *decreto* es un precepto de disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Sin embargo, el procedimiento para la creación de un *decreto* es igual al que se realiza para una ley. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido un criterio en cuanto a lo que debe considerarse como promulgación y aprobación, pero sólo referente al procedimiento para la elaboración de las leyes. También el artículo 70, para la publicación, establece una formalidad: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta." El Congreso "expide" una ley cuando ésta es nueva o abroga a otra y "decreta" reforma a las leyes o a la propia Constitución.

En cuanto al procedimiento, el artículo 71 constitucional señala quiénes están facultados para presentar la iniciativa ante el Congreso de la Unión. De tal manera, el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso, así como las legislaturas de los estados podrán presentar un proyecto de precepto o de disposiciones de carácter particular, es decir, una iniciativa de *decreto*. Posteriormente, dependiendo del caso, la Comisión de Dictamen Legislativo en la Cámara de Diputados y la Comisión de Estudios Legislativos en la Cámara de Senadores serán las encargadas de hacer conjuntamente, en colaboración con las comisiones ordinarias de la materia correspondiente, el análisis de la iniciativa de *decreto*, así como el dictamen, en relación con los artículos 54 y 80 de la LOCG. Si se aprueba el proyecto, el mismo pasará al pleno de la Cámara respectiva. Ahí, nuevamente se sujetará a discusión y, en su caso, a la aprobación, que puede ser por votación de la mayoría absoluta o votación por mayoría relativa. Posteriormente se presentará al Ejecutivo, para que realice las observaciones que considere pertinentes, si no las hace mandará publicar inmediatamente dicho decreto.

Los casos en que se emiten *decretos* son, por ejemplo, los relativos al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, admitir la renuncia del mismo, a designar Presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero. Recientemente, en relación con lo anterior, se expidió la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas el 11 de marzo de 1995, aunque considero que, por su contenido y características, se trata de un *Decreto* y no de una ley, ya que su aplicación es para un caso concreto o situación particular, por ejemplo, dicha "ley" creó un organismo denominado Comisión de Concordia y Pacificación, para el estado de Chiapas, que se instrumentó para vigilar el cumplimiento de dicha "ley" (propia de un decreto) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativo*, edición del autor, México, 1984.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Sabino Álvarez-Gendin (trad.), Reus, Madrid, 1934.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 72", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed, t. II.

_____, y Hugo Alejandro Concha Cantú, "Comentario al artículo 70" y "Comentario al artículo 71", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed., t. I y II.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

_____, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

decreto - ley

I. Tomado del latín *decretum*, derivado de *decernere*, *cernere* significa decidir, determinar, distinguir (BDELC, 1990). Por su parte, ley proviene del latín *lex*, que significa orden (DEEH, 1989) (*vid, supra, decreto*).

II. La fusión del decreto con la ley, en el término decreto-ley, proviene de la doctrina francesa que surgió con la gran depresión, cuando las circunstancias económicas y las condiciones de emergencia creadas por la guerra, facultaron al presidente para expedir decretos que reformaban ciertas leyes, con la autorización y ulterior aprobación del propio legislador; de allí el nombre, decretos en origen que son convalidados como leyes.

El ejemplo lo tenemos con la ley francesa del 28 de febrero de 1934, en cuyo artículo 36, autorizó al presidente para expedir cualquier decreto necesario para equilibrar el presupuesto público, lo cual por supuesto, redundaría en cambios legislativos. El presidente estuvo facultado para decretar lo conducente desde la fecha de expedición de la ley hasta el 30 de junio de 1934, imponiéndole la obligación de someter dichos decretos a la aprobación de las cámaras el 31 de octubre del mismo año.

La crítica recibida por la existencia de estos decretos-ley propició que la Constitución de 1946 de Francia, determinara en su artículo 13 que sólo correspondía a la Asamblea Nacional la aprobación de las leyes y que esta facultad era indelegable, con el propósito de prohibir la práctica de los decretos-ley; sin embargo, a partir de la ley del 17 de agosto de 1948, continuó dicha práctica y, finalmente, el artículo 38 de la Constitución de 1958 plasmó la disposición contraria, en el sentido de que el gobierno podía pedir autorización al parlamento para expedir decretos que por lo general corresponden al dominio de la ley.

III. En el ámbito parlamentario mexicano, la ley tercera de la Constitución de 1836, explicaba en su artículo 43, la diferencia entre la ley y el decreto que aparecen diferenciados en el artículo 70 de la vigente Constitución. Según la constitución centralista referida, ley corresponde a los actos del Congreso que versen sobre materias de interés común y que están dentro de sus atribuciones; mientras que decreto corresponde también a un acto del legislador, aunque se utiliza el término

para actos administrativos y como sinónimo de decisión en el ámbito judicial, de carácter concreto, determinado a ámbitos de aplicación específicos en el tiempo, en el espacio o en los sujetos.

Ley es el acto normativo creado según el procedimiento establecido en la Constitución, con las formalidades por ella prescritas y en la que intervienen las Cámaras del Congreso y el Presidente de la República o los titulares del Poder Ejecutivo y las legislaturas de las entidades federativas.

Según el principio de reserva de la ley, sólo pueden ser contenidos de las leyes los siguientes:

- a) La regulación de una libertad;
- b) la creación de delitos y sus penas;
- c) el establecimiento de impuestos y contribuciones; y
- d) la creación de una jurisdicción o de órganos jurisdiccionales.

Por su parte, el decreto puede ser un acto de los poderes ejecutivos propios, como los decretos promulgatorios de ley, o los decretos que contienen reglamentos; o un acto de las cámaras del Poder Legislativo en uso de sus facultades exclusivos, como el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la Federación de la Cámara de Diputados o el decreto ratificando un Tratado internacional por parte del Senado.

En general, los decretos-ley deben contar con ciertos requisitos para su procedencia:

1. La facultad de expedirlos debe estar expresamente autorizada por una ley del Congreso;
2. con relación a una materia específica y circunscrita a determinado periodo;
3. los decretos-ley deben ser sometidos a la aprobación del Consejo de ministros y refrendados por los secretarios de los ramos afectados; y
4. una vez expedidos, el Congreso debe convalidarlos aprobándolos en una fecha cierta (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos. Madrid, 1990, 5a. reimp. 3a. ed.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, Porrúa, México, 1991.

GARCÍA DE DIEGO, Vicente *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989, 3a. ed.

Repertoire de Droit Public et Administratif, Jurisprudence Général Dalloz, París, 1969.

TANDA, Anton Paolo, *Dizionario Parlamentare*, Editore Colombo Roma, 1987.

delegación de facultades legislativas

I. El vocablo *delegación* proviene del latín *legare*, que significa transmitir un lugar a otro.

En el idioma inglés, el término se identifica con el *congressional delegation o delegation of legislative powers*. Por su parte, en francés, la *délégation des pouvoirs législatives* es su similar. Implica el otorgamiento de las funciones legislativas otorgadas al Congreso por la Constitución.

II. La *delegación de facultades legislativas*, ha sido un problema seriamente contemplado en las constituciones modernas. En marzo de 1933, el Parlamento Alemán (*Reichstag*) autorizó a Adolfo Hitler y a su gabinete para gobernar mediante decreto, por que el abuso del líder alemán derivó a que la Constitución alemana del 23 de mayo de 1949, estableciera la limitación de esta facultad, a que sólo mediante una ley federal expresa se pudiera delegar parcialmente, al gobierno federal o, incluso, a los gobiernos estatales, algunas facultades legislativas (art. 80 párrafo 1 de la Ley Básica Alemana).

La delegación legislativa, fue tratada tanto por Justiniano en el Digesto, como por John Locke en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (capítulo XI).

En Estados Unidos, la experiencia ha sido de aceptación hacia la delegación legislativa, ya que la Suprema Corte de ese país ha desarrollado una tesis similar a la jurisprudencia mexicana, cuando el Presidente de la Corte, White, aceptó la delegación legislativa del Congreso hacia el Presidente de aquel país con base en el argumento de que la delegación no debe confundirse con la abdicación legislativa.

En España, el artículo 82 de la Constitución de 1978 determina que las Cortes Generales podrán delegar en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre determinadas materias.

III. La única delegación de facultades legislativas prevista en la Constitución mexicana está en la disposición contenida en el artículo 29, cuando exista invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra perturbación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Ante estos casos, el Congreso de la Unión o la propia Comisión Permanente del Congreso, podrá autorizar la suspensión de garantías que hubiese acordado el Presidente de la República con los servidores públicos de la Administración Pública Federal que señala el propio artículo. Esta disposición no es clara respecto a la delegación legislativa, pues se ha interpretado por la Suprema Corte de Justicia desde 1878, a partir del amparo de Dolores Quesada viuda de Almonte, que el Congreso una vez declarada la suspensión de garantías podrá otorgar al Presidente las "autorizaciones" que juzgue necesarias para enfrentar las situaciones de emergencia detalladas.

Desde el texto original de la Constitución de 1857, la suspensión se refiere a las "garantías" que fuesen obstáculo para afrontar la emergencia, sin el epíteto de "individuales", según se expresó en la polémica entre Ignacio L. Vallarta y León Guzmán en 1879, por lo que se ha interpretado que no sólo se refiere a las garantías individuales, sino a las garantías constitucionales, como el propio principio de división de poderes que presumiblemente prohibiría una delegación de facultades constitucionales encomendadas al órgano legislativo.

Vallarta, en el amparo de la viuda de Juan N. Almonte referido, manifestó que la delegación legislativa operaba no como una renuncia total de las facultades legislativas del Poder Legislativo al Ejecutivo, ni de manera permanente y general, sino limitada a los periodos de emergencia y mediante restricciones que la propia Constitución denomina como prevenciones generales (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

AGUILAR Y MAYA, José, *La suspensión de garantías*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1958, 2a. ed.

CORWIN, Edward S., *The President. Office and Powers, 1787-1984*, New York University Press, 1984.

CURRIE, David P., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, The University of Chicago Press, 1994.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (ed.), *El archivo inédito de Ignacio L. Vallarta*, Suprema Corte de Justicia, México, 1994.

VALLARTA, Ignacio L., Votos. *Cuestiones constitucionales*, Porrúa, México, 1972.

deliberativa, función

I. Proviene del latín *deliberare*, que significa resolver, despachar (DEEH, 1989). A partir del siglo XV se ha utilizado como sinónimo de considerar el pro y contra de un problema o situación (BDELC, 1990).

II. Los cuerpos colegiados, desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto. Las deliberaciones se someten a reglas de debate y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a vencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley. En este sentido Silvano Tosi ha destacado "cómo el derecho parlamentario presenta analogías substanciales con el derecho procesal, en cuanto que también sus procedimientos tienden a proteger lo correcto y la funcionalidad de ese «contradictorio entre las partes» -momento esencial del proceso democrático- en el que se reduce, en cualquier fase de la vida de las asambleas, la relación dialéctica mayoría o posición: la dialéctica del proceso -observó Calamandrie- es la dialéctica del proceso parlamentario".

La función deliberativa ha desarrollado, además del proceso racional, una fase política por la cual se dan negociaciones y compromisos entre los actores deliberantes para apoyar o desechar el punto que se trate, no tanto por las consideraciones o argumentaciones vertidas en la deliberación, sino por intereses o convicciones de partido, filiación o simpatía (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1990, 5a. reimp. de la 3a. ed.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

democracia parlamentaria

I. Proviene del término latino tardío *democratia*, que a su vez se deriva del griego *demos*, pueblo, *krateo*, gobierno, para significar gobierno popular (BDELC, 1990).

En inglés se reconoce como *Parliamentary democracy* y en francés es *démocratie parlementaire*.

II. La forma parlamentaria de gobierno, ha sido considerada por la doctrina política como la forma más idónea de consumir la democracia en un país. La inestabilidad que crea la separación del gobierno y del parlamento y la rigidez del presidencialismo han sido, incluso, consideradas por autores como Juan J. Linz para concluir que el parlamentarismo consigue dar mayor flexibilidad al Estado en sus crisis políticas.

Los partidos políticos logran consensar de manera coordinada bajo la forma parlamentaria de gobierno, por lo que la comunicación entre gobierno y parlamento es más fluida, generando mecanismos de control recíproco, que a la postre garantizan estabilidad y democracia.

Aun en sistemas presidenciales, las formas democráticas han sido creativas cuando se aplican dentro de la estructura colegiada y representativa de los congresos; lo cual no sucede con el presidente unitario de un típico sistema presidencial (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

KAUTSKY, Karl, *Parlamentarismo y democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982.

LINZ, Juan J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? The Failure of Presidential Democracy*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, vol. 1.

SCHMITT, Carl, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press, 1988.

derecho de réplica

I. Al emplear al término derecho, en esta voz, se hace desde un punto de vista su objetivo, es decir, como la facultad o potestad individual de hacer, permitir o no hacer. La palabra *derecho* deriva del latín *directur*, directo, de *dirigere*, enderezar o alinear. Por su parte, el vocablo réplica proviene del verbo replicar y éste a su vez del latín *replicare* que significa contestar.

II. Esta voz tiene distintas aplicaciones en el campo del derecho, la más usual, en el derecho procesal que hace referencia al derecho concedido al actor en una demanda civil o de trabajo, de aclarar su contenido una vez conocida por él la contestación del demandado, a efecto de precisar las cuestiones de hecho y de derecho en que haya fundado su acción, antes de que sea fijada por el juez la *litis*.

En el derecho parlamentario, la réplica es la facultad de un parlamentario para repreguntar a un miembro del gobierno durante su comparecencia. La réplica forma parte de la secuencia de un debate: a la pregunta de un legislador, sucede la respuesta del miembro de gobierno, a la que puede seguir la réplica del parlamentario.

El Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia, contempla en el artículo 136 que en los casos de pregunta oral sin debate, el ministro cuestionado podrá replicar, no habiendo lugar a ninguna otra intervención.

III. El Reglamento para el gobierno interior del Congreso en México, retorna el espíritu constitucional del artículo 93, al regular la comparecencia de los secretarios de estado, jefes de los departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, especificando que: se concede primero la palabra al funcionario compareciente para que exponga sus puntos de vista y posteriormente, se concede la palabra a los parlamentarios inscritos en la presidencia en el orden establecido, si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueran interrogados, pueden contestar entre los debates las interrogaciones de que son objeto (art. 130) (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, UNAM, México, 1972.

CLANCY, Paul y Paul Dickson, *Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, John Wiley and Sons, Nueva York, USA, 1994.

derecho de veto sobre la ley

I. Proviene la palabra *veto* del latín *vetare*, que significa prohibir.

Este término es utilizado con la misma grafía en todos los idiomas (*vid. infra, veto*).

II. Aunque impropriamente denominado derecho, la facultad o atribución de vetar corresponde a los poderes ejecutivos y simbolizan su participación en los procesos de creación normativa. Si bien al Poder Legislativo le corresponde la discusión y aprobación de las leyes, éstas deben igualmente contar con la facultad de los ejecutivos de hacer observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso. El veto es la facultad contraria a la de promulgado, el Ejecutivo, cuando aprueba los proyectos remitidos por el Congreso, los promulga y publica; sin embargo, cuando dicho proyecto no cuenta con la aceptación del Ejecutivo, entonces éste se encuentra facultado, por una sola ocasión, para interponer un veto cuyo efecto es suspender la promulgación del mismo y no publicarlo, así como para reenviarlo al Congreso con el objeto de que sea discutido de nueva cuenta, tomando en consideración las observaciones contenidas en el veto, y proceder a votar una vez desahogada la segunda discusión del proyecto. La votación es calificada y requiere de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, para superar el veto y hacer prevalecer el proyecto en los términos aprobados inicialmente por el Congreso. En caso de que el Congreso no logre dicha votación, entonces, el proyecto vetado será suspendido de cualquier discusión y trámite hasta el siguiente periodo de sesiones.

Cuando un proyecto vetado es aprobado nuevamente por el Congreso, con las formalidades prescritas, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de promulgar y publicar dicha ley, sin posibilidad de hacer observaciones.

III. En México, se ha dado el caso de veto sobre reformas constitucionales, tal como sucedió en el estado de Nayarit hacia 1919. El veto sólo ha sido acreditado en nuestro medio para hacer observaciones a las leyes, no así a los decretos o a las reformas constitucionales que no se adecuan al proceso legislativo regular, que la Constitución prevé, para las leyes ordinarias. A nivel federal, el último veto ejercitado por el Presidente de la República fue el interpuesto por Gustavo Díaz Ordaz en 1969 al proyecto de Ley de Vías Generales de Comunicación; sin embargo esta facultad no es común, puesto que el Presidente cuenta con una facultad de iniciar leyes incomparable (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BESSETTE, Joseph M. y Jeffrey Tulis, *The Presidency in the Constitutional Order*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1981.

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

CORWIN, Edward S., *The President. Office and Powers, 1787-1984*, New York University Press, 1984.

derecho legislativo

I. *Derecho* proviene del latín *directus*, participio de *dirigere*, el cual es una derivación de *regere*, que significa conducir o guiar, dirigir recto; con el significado de justicia (BDELIC, 1990).

Las referencias en otros idiomas respecto de *derecho legislativo* son: en inglés, francés e italiano las siguientes: *Legislative Law, droit législativo y diritto legislativo* respectivamente.

II. Según Moisés Ochoa Campos, el derecho legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo y precisa el proceso de la actividad legislativa. Por lo tanto, puede considerarse que esta rama del conocimiento jurídico posee dos vertientes, una orgánica que se encarga de describir la organización y atribuciones del Poder Legislativo, y otra funcional que es la relativa a describir y explicar el procedimiento de creación de las leyes o normas. Asimismo, se encarga de analizar las características de las leyes en sus distintos ámbitos de aplicación: territorial, personal y temporal.

En el ámbito territorial, el derecho legislativo explica las delimitaciones espaciales de validez de las normas, dentro de los contextos variados en los que se pueden dar dichas reglas. Tales contextos toman en cuenta la forma de gobierno, federal o unitaria, el fenómeno de extrapolaciones como la extraterritorialidad de las normas, la dimensión internacional de la legislación interna a través de los tratados.

En el ámbito personal, el derecho legislativo toma en consideración aspectos de nacionalidad, mayoría de edad, fenómenos de generalidad o de leyes privativas, entre otras circunstancias.

En el ámbito temporal, esta rama del derecho explica la entrada en vigencia y la abrogación y derogación de las disposiciones legales.

III. El término en México alude más al proceso legislativo que a las funciones y facultades del Congreso; pues si bien, la función legisferante es típica de los congresos mexicanos, el derecho legislativo no sólo analiza la actividad del Congreso en esta materia, sino los demás actores del proceso legislativo que son los poderes ejecutivos en los distintos niveles del Estado federal. Su diferencia con el derecho parlamentario radica en que éste se concentra en todas las competencias del Congreso como tal, entre las cuales destacan las facultades políticas, de nombramiento, de aprobación y supervisión financiera del Estado, y otras distintas de la materia exclusivamente legislativa (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid 5a. reimp. de la 3a. ed.

DAVIS, Jack, *Legislative Law and Process*, West Publishing, 1986.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Caracterización del derecho legislativo mexicano*, Derecho Legislativo Mexicano, Congreso de la Unión, 1973.

derecho parlamentario

I. *Parlamentario* proviene del latín *parabolare* que significa hablar (DEEH, 1989).

Sus correspondientes traducciones son: *Parliamentary Law*, *droit parlementaire* y *diritto parlamentario*, en inglés, francés e italiano, respectivamente.

II. Francisco Berlín Valenzuela ha definido acertadamente al derecho parlamentario como "el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político".

El concepto de derecho legislativo está incluido en el más genérico y omnicompreensivo de derecho parlamentario; el primero se concentra en la organización de los parlamentos como legisladores, mientras que el segundo, además de esta dimensión tradicional y técnica, estudia a los parlamentos en sus interrelaciones con los demás órganos de gobierno y organizaciones sociales, así como en su estructura política con la determinante de los partidos y organizaciones políticas que los forman.

III. El derecho parlamentario no ha tenido un amplio desarrollo en México debido fundamentalmente a la falta de un cultivo sistemático de esta disciplina. Desde la traducción de las obras de Jeremías Bentham sobre las funciones de los legisladores en el siglo XIX, el término no fue utilizado sino hasta los intentos por implantar el sistema parlamentario de gobierno a partir de la primera década del siglo XX. En los últimos años ha generado un mayor interés por parte de profesores, politólogos y parlamentarios el contenido de este derecho, con motivo de su inclusión como materia de estudio en el programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo que el avance que tendrá será considerable, sobre todo a partir de la nueva normatividad electoral y de la entrada de partidos de oposición en los congresos mexicanos, lo que ha propiciado mayor discusión de todas las facultades congresionales (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

DEMETER, George, *Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure*, Little, Brown and Company, 1969.

GARCÍA DE DIEGO, Vicente, *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989, 3a. ed.

derogación de leyes o decretos

I. La palabra *derogación*, deriva del verbo derogar "anular oficialmente una ley", el cual tiene un origen latino en la voz *derogare*, de *de-* "apartar, alejar" + *rogare* "pedir, preguntar; preguntar al pueblo acerca de una ley" (BDELE). Según Cabanellas, se entiende por derogación la abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior, procedente de autoridad legítima. Desde un punto de vista estricto, la modificación parcial de una ley o reglamentación vigente.

En inglés se traduce como *legal repeal* o *legal abrogation*, que tiene su equivalente en los otros idiomas en las siguientes palabras: *abrogation des lois*; *abrogazione delle lege*; en francés e italiano, respectivamente.

II. Se ha distinguido doctrinariamente la *abrogación* de la *derogación*, en el sentido de que la primera abarca a la totalidad de un texto legal, mientras que la segunda se refiere a algunas disposiciones del mismo texto; por lo que se podría afirmar que la abrogación es la sustitución de una norma por otra, vuelta a expedir en su integridad, mientras que la segunda se reduce a ser una reforma parcial del texto de la ley, que no amerita reexpedir todo el resto del ordenamiento que no ha sido reformado. Específicamente, la derogación se refiere, a la supresión de una disposición en concreto sin ulterior adición; es decir, se trata de la eliminación de algún pasaje de la ley o decreto.

Como sutil diferencia, se encuentra la reforma, que no siempre consiste en una derogación, sino que puede consistir en una modificación o adición, bien sustituyendo una disposición o frase dentro del texto para el primer caso, o bien agregando alguna disposición o frase para el segundo caso.

En la derogación existen algunas reglas que la doctrina utiliza para fijar sus límites. El decreto promulgatorio de la reforma debe contener la referencia específica al numeral, inciso, fracción o

párrafo que se deroga. Como se trata de una eliminación del texto, la simple referencia al dispositivo derogado consuma la derogación, sin necesidad de referirse al texto completo afectado.

III. México en materia parlamentaria, encuentra plasmado el principio de autoridad formal de la ley en el inciso f) del artículo 72 constitucional, en el que se prevé, que en la "reforma o derogación" de la ley, deben observarse los mismos trámites establecidos para su formación, es decir, que para adicionar, derogar o modificar una ley, éstas deben pasar por todo el proceso legislativo de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación con los actores constitucionales acreditados en la Constitución como son el Congreso y el Ejecutivo, respectivo.

Mediante la interpretación jurídica se puede llegar a la conclusión de la derogación de leyes o decretos, cuando existen dos normas referidas al mismo contenido que son contrapuestas. En este aspecto, la norma de mayor jerarquía y la ley posterior prevalecen sobre la de menor jerarquía y la ley anterior, y se interpretan como derogadas. Éste es el sentido de la misma disposición constitucional referida en el inciso f) del artículo 72, cuando exige para la "interpretación" de las leyes, el mismo procedimiento legisferante (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes Federales y Congreso de la Unión*. Teoría de la ley mexicana, Porrúa. México, 1991.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

desaparición de poderes estatales

I. Las traducciones más cercanas serían: *absence of State powers*.

Los términos en francés e italiano no serían más que literales, pues se trata de una institución federal inexistente en dichos países.

II. Es una institución exclusiva del derecho público mexicano.

III. La desaparición de los poderes estatales en el contexto político en que es empleada la expresión en México, significa la extinción o pérdida de la posibilidad de continuar ejerciendo las funciones públicas estatales que recaían en una persona o cuerpo colegiado, según se trate del titular unitario del poder o de miembros de un órgano legislativo o judicial, en virtud de regulación normativa constitucional expresa. Es por tanto la manera de superar un inconveniente o dificultad política, surgida en forma casual o circunstancial.

La Constitución mexicana, le otorga esta facultad exclusiva a la Cámara de Senadores, la cual la ha venido ejerciendo desde 1876 hasta 1975, ante casos en los que ha existido una acefalía de poderes constitucionales de una entidad federativa. Esta condición existe por circunstancias fácticas o jurídicas. Las primeras cuando hay una ausencia absoluta de los poderes por muerte o enfermedad que impida el ejercicio de la función. Esta condición es más bien hipotética pues debe afectar a todos los poderes de un Estado. La condición jurídica de procedencia se refiere cuando los poderes se tornan ilegítimos por perdurarse más allá de su periodo constitucional sin convocar a elecciones.

En la práctica de esta función, el Senado ha cometido errores al declarar mediante el decreto respectivo la desaparición de poderes ante problemas que corresponde bien al propio Estado

resolver, por ser relativas a la responsabilidad política o penal de las autoridades estatales, o bien a las autoridades electorales o al Poder Judicial Federal, mediante la controversia constitucional.

El Senado cuenta, además, con una atribución que va a la par con esta facultad declarativo, que es la solución de controversias políticas y que en ocasiones el mismo Senado, en lugar de hacer uso de ésta, prefiere declarar la desaparición por ser más expedita, aunque violatoria de la soberanía de los estados.

El propósito de la declaratoria de desaparición de poderes, es reconstruir los poderes constitucionales de un Estado, no eliminarlos; por ello, la consecuencia de la declaratoria es la de nombrar a un gobernador provisional que convoque a elecciones para que mediante el sufragio popular el Estado posea poderes nuevamente.

La ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978, regula el procedimiento que se habría de seguir en las futuras declaraciones de desaparición de poderes. Cabe destacar que desde los inicios de la práctica de desaparición de poderes hasta 1975 nunca se había reglamentado la disposición constitucional que le prevé, y que paradójicamente, a partir de la ley de 1978 no se ha dado ningún caso de desaparición de poderes.

Lo anterior muestra como se ha aplicado acertadamente una disposición constitucional sin necesidad de expedir su correspondiente ley reglamentaria, además de que la ley de 1978 ha forzado al sistema político utilizar medios subrepticios para forzar la renuncia de los funcionarios estatales (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BARQUÍN, Manuel, "La desaparición de poderes en las entidades federativas", en *Anuario Jurídico*, núm. 2, UNAM, 1975.

González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM. México, 1987.

_____, "Comentario al artículo 76 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, PGR-UNAM. 1994.

designación del presidente de la república a falta de titular

I. El término *designación*, equivale al nombramiento para algún puesto, cargo o función. En este sentido, cuando se habla de designación de presidente de la república, se alude al nombramiento que generalmente hace el órgano legislativo de este funcionario, por razones especiales que se presentan con motivo de la falta de quien venía ejerciendo este puesto.

En inglés, su equivalente sería *substitution of the President*, que se traduciría de la misma manera en francés por *substitution du président* y en italiano *sustituzione del presidente*.

II. Los modelos que existen en distintos países, pueden reducirse a dos esquemas: el primero relativo a la existencia de un funcionario predesignado o electo para suplir las faltas absolutas de manera inmediata del titular de un Poder Ejecutivo, como tal existe la institución de la vicepresidencia tal como existe en los Estados Unidos y cuyas características están contempladas en la Enmienda número XII, adoptada el 15 de junio de 1804. y que existió en México hasta 1857. A este modelo corresponde también la posibilidad de que un funcionario cuyas funciones normales son propias y que sea el sustituto de un presidente ausente en circunstancias excepcionales, como lo fue el Presidente de la Suprema Corte en México hasta 1882. En el segundo esquema

corresponde al propio Congreso o parlamento la designación del sustituto ante la circunstancia de su ausencia.

En Argentina, el artículo 88, de la Constitución, establece el mecanismo de designación, en caso de que el titular faltase:

En caso de enfermedad/ ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

III. En el sistema presidencial mexicano, corresponde al Congreso constituirse en colegio electoral y designar a la persona que sustituya al Presidente Constitucional de la República Mexicana, según el artículo 73 fracción XXVI de la Constitución.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese "al comenzar un periodo constitucional" y no estuviera reunido el Congreso, la Comisión Permanente está autorizada para designar a un presidente provisional, mientras la propia Comisión convoca a sesiones extraordinarias del Congreso y, una vez obtenida su reunión, éste designa a un presidente interino y expide la convocatoria para elecciones de un nuevo Presidente.

En estos casos, los presidentes interinos son los designados por el Congreso con el objeto de que no haya un vacío en el poder, mientras que el Congreso convoca a nueva elección, a celebrarse en un plazo no menor de 14 meses ni mayor de 18 (arts. 84 y 85 de la Constitución).

El Presidente constitucional electo mediante este procedimiento extraordinario, sólo concluirá el periodo sexenal que le corresponda al presidente faltista. Si la falta absoluta ocurriese en los últimos cuatro años, entonces el mismo Congreso designará a un Presidente sustituto (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

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

CORWIN, Edward S., *The President, Office and Powers, 1787-1984*, New York University Press, 1984.

deuda pública

I. Proviene del latín *debitus*, que se deriva a su vez de *debere* que significa "tener obligación", en el sentido económico del término (DEEH, 1989). La palabra *deuda* alude a "la obligación de pagar o devolver"; atendiendo a su etimología: anticuado *debda*, del latín vulgar debita "deuda", del latín *debita* "deudas", plural de *debitum* "deuda" de *debitum*, neutro de *debitus* "debido adeudado", participio pasivo de *debere* "deber tener que pagar" (BDELE 1989). La deuda en la acepción que interesa destacar es la obligación que uno tiene o contrae de pagar, generalmente en dinero, o de reintegrar otro.

En otros idiomas, el vocablo *deuda* tiene su equivalente como sigue: portugués, *dívida*, *débito*; inglés, *debt*, *fault*; francés, *dette*, *regon*; alemán, *Schuld*, *Schuldforderung* e italiano, *débito*, *colpa*.

Por lo que se refiere a la voz pública, *vid. infra* gasto público.

II. De acuerdo con la doctrina, la deuda pública es aquella que es "emitida y garantizada por el Estado, cuya suscripción se ofrece pública y libremente a los particulares, sean nacionales o extranjeros, a los establecimientos bancarios, sociedades y personas abstractas en general". Atendiendo al país y a la moneda que es utilizada para hacer los pagos, la deuda pública se divide en: deuda exterior y deuda interior. Generalmente este tipo de deuda se hace constar en títulos que devengan intereses y de acuerdo con los plazos que considere, pueden ser amortizables o no.

Para que un gobierno contraiga deuda pública, suele requerirse la autorización de los miembros de los parlamentos, asambleas o Cámaras del Congreso, a fin de evitar compromisos exagerados que rebasen la capacidad de pago de un Estado y pueda poner en peligro la estabilidad económica, social y política del mismo.

III. En México, la Ley General de Deuda Pública del 31 de diciembre de 1976 define a la deuda pública como el monto de las obligaciones derivadas del financiamiento de órganos de la administración pública centralizada y descentralizada (organismos públicos descentralizados, empresas públicas, instituciones nacionales de crédito y fideicomisos públicos). De tal suerte que el concepto tradicional de la deuda pública se ha circunscrito al endeudamiento del Poder Ejecutivo y su administración pública; de donde su beneficio, control y ejercicio se constriñe a los programas de desarrollo de tal poder político, que se hace en cuatro grandes rubros:

- a) Suscripción o emisión de títulos de crédito;
- b) adquisición de bienes y contratación de obras y servicios;
- c) pasivos derivados de los anteriores; y
- d) otros actos jurídicos derivados de los anteriores.

Según la ley mencionada, el Congreso de la Unión sólo participa en la fijación del monto máximo de endeudamiento, denominado "directo y neto", tanto interno como externo de las entidades administrativas correspondientes (art. 9o. de la ley). Aunque dicho tope puede ser revisado anualmente con la aprobación de la Ley de Ingresos a través de la cual puede autorizar al Ejecutivo montos adicionales de endeudamiento. En contraste el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, negocia y formaliza las obligaciones.

La deuda pública alcanza proporciones muy elevadas a partir de la década de los ochenta del siglo XX, llegando el pago del servicio de la deuda a significar más del 35 por ciento del valor de las exportaciones en 1985.

En ese año, la 73 Conferencia Interparlamentaria aprobó una resolución determinando que el endeudamiento a nivel global representa un peligro para los países en desarrollo, debido al elevado nivel de los intereses reales y la fluctuación de los tipos de cambio (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981. t. III.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

GUTIÉRREZ HACES, María Teresa, "Algunas implicaciones políticas de la deuda externa", en *Momento Económico*, UNAM, México, octubre-noviembre de 1985.

MEJAK, Miran, "Los parlamentarios y las deudas de los países en desarrollo", en *Política Internacional*, año XXIV, núm. 845, Belgrado, 20 de junio de 1985.

OWEN, Michael L., "Breve exposición sobre los objetivos de la Ley General de Deuda Pública", en *Revista Jurídica*, núm. 9, Universidad Iberoamericana, México, julio de 1977.

VÁZQUEZ PANDO, Fernando, "Notas para el estudio de la nueva Ley General de Deuda Pública", en *Revista Jurídica*, núm. 9, Universidad Iberoamericana, México, julio de 1977.

diario de debates

I. La palabra *diario* deriva del latín *diarium* "ración de cada día (de los soldados); relación diaria de acontecimientos", de *dies* "día" + *arium* "de". Según Gómez de Silva, diario se refiere a lo "correspondiente a todos los días, que se publica todos los días; relación diaria de lo que ha ido sucediendo a una persona" (BDELE, 1989). También tiene la acepción de relato histórico en que la narración sigue rigurosamente la sucesión de los días.

Equivale en otros idiomas a: portugués, *diário*; inglés y francés, *journal*; alemán, *Zeitung* e italiano, *giornale*.

Para la voz debates, *vid. supra*, *debates parlamentarios*. La expresión de los debates se conoce en inglés con el nombre de *Congressional Records*.

II. Los parlamentos cuentan con una publicación, en la que forma textual, el contenido de los debates públicos, constituye podríamos denominar la memoria histórica de la actuación de sus miembros. Este diario es considerado como un documento oficial y público, ya que emana de autoridad constituida y auténtica y puede ser consultado por cualquier persona interesada en conocer los pormenores de las sesiones parlamentarias.

III. En la República Mexicana, originalmente las resoluciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como las correspondientes a los estados, se imprimían o circulaban en forma de actas y de folletos que reproducían los dictámenes, iniciativas y, en ocasiones, los debates. Circulaban en forma de folletos, separatas o se incluían en la sección oficial de los periódicos correspondientes. Mariano Galván Rivera e Ignacio Cumplido fueron impresores muy populares para la publicación en hojas volantes o en libros de los documentos oficiales del Congreso y del Gobierno de la República.

Las leyes y decretos del Congreso de la Unión, eran publicados en los periódicos de cada localidad ante la ausencia de un Diario Oficial propio de la Federación y periódicamente se publicaban colecciones de leyes expedidas, bien cubriendo los periodos de las legislaturas por el mismo Congreso o bien mediante compilaciones elaboradas por abogados a los que se les encomendaba la obra, como Basilio Arrillaga, Manuel Dublán y José María Lozano, entre muchos otros. De la misma manera comenzaron a publicarse durante el siglo XIX, por Legislaturas del Congreso de la Unión, crónicas o historias parlamentarias donde se reproducían los debates por cada sesión habida en el Congreso. Felipe Buenrostro, Pantaleón Tovar y otros cronistas que fueron a su vez parlamentarios, se encargaron de reproducir en libros tales debates, hasta llegar a la monumental obra de Juan A. Mateos.

En el *Diario de Debates* de cada Cámara, se plasman las peticiones, comunicaciones y aprobación de actas de sesiones anteriores en primer término. Con posterioridad se dan a conocer los dictámenes, iniciativas y debates propiamente dichos de cada uno de ellos, así como los acuerdos y trámites aprobados por la asamblea. En los diarios se incluyen sumarios, nombre del presidente de la Mesa, tipo de sesión (pública o privada), declaratoria del quórum y hora del cierre de la sesión, así como las votaciones, mociones e incidencias de la actividad parlamentaria. Se trata, en consecuencia, de una fuente primaria para el derecho parlamentario (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. III.

CLAGETT, Helen y M. David Valderrama, *A Revised Guide to the Law and Legal Literature of Mexico*, Library of Congress, Washington, 1973.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

VILLA, Margarita de la y José Luis Zambrano, *Bibliografía sumaria de Derecho Mexicano*, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1957.

dictamen

I. Proviene esta palabra del latín *dicere, dictare*, acción de dictar, decir (BDELC, 1990). De sus acepciones interesa destacar la de opinión y juicio que se emite sobre una cosa, así como opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones o autoridades.

En otros idiomas tiene su equivalente en: portugués, *ditame*; inglés, *advice*; francés, *opinion, avis*; alemán, *Meinung, Ansicht* e italiano, *dittamo*. También podrían emplearse en inglés y francés las expresiones: *report y comperendu*, respectivamente.

II. En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva.

III. En México, el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, señala que:

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 hayan 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.

No obstante de esta disposición, el pleno de la Asamblea puede autorizar una prórroga.

Tradicionalmente un dictamen cuenta con cinco puntos básicos:

1. Proemio;
2. antecedentes;
3. considerandos;
4. puntos resolutivos; y

5. mayoría de firmas.

En caso de empate dentro de la comisión que pretende rendir el dictamen, su presidente tendrá el voto de calidad que resuelva el sentido del mismo. Los integrantes de la comisión que hayan disentido del dictamen pueden acompañar al mismo su voto particular, según el artículo 88 del mencionado Reglamento.

Si una comisión es omisa para rendir su dictamen, la iniciativa o petición puede someterse nuevamente a la otra Cámara después de transcurrido el término de un mes, según el inciso i) del artículo 72 constitucional. El *dictamen*, permite conocer la postura de cada uno de los partidos políticos y prever así el resultado de la votación en el Pleno de la Asamblea. Se explican las razones que fundan un dictamen aun cuando en el periodo de discusión no hubiere quien tomase la palabra en contra del dictamen (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, s.p.i., 1989.

GÓMEZ DE SILVA, Guido *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

dieta

I. Proviene del latín *diæta*, el cual se deriva del griego *diáita* que significa "manera de vivir" o "régimen de vida", hacia el siglo XIII se comenzó a utilizar el término para significar el salario o retribución de un día asignado a los miembros de una asamblea (BDELC, 1990). De las diversas acepciones que el DLE otorga a la palabra dieta, destacamos la de "estipendio que se da a los que ejecutan algunas comisiones o encargos por cada día que se ocupan en ellos, o por el tiempo que emplean en realizarlos; retribución o indemnización fijada para los representantes en cortes o cámaras legislativas".

II. En materia parlamentaria en general, la remuneración o dieta, es un tema común a los parlamentos de todos los países, pues se considera adecuado que sus miembros reciban una retribución por el trabajo que desarrollan, que en los periodos de sesiones suele ser muy intenso, sobre todo, para los que tienen las responsabilidades de dirigir y encauzar las tareas de los comités o comisiones. En Italia, se considera a la dieta parlamentaria como una "fuente constitucional relativa al estatus del parlamentario" la cual está contenida en el artículo 69 de la Constitución de 1948 que dice: "Los miembros del parlamento reciben una dieta establecida por la ley."

En España se denomina dieta a "la percepción de los parlamentarios por su asistencia a las sesiones de la Cámara (Ponencias, Comisiones, Plenos), que se libran con cargo a los presupuestos de las Cámaras"

Los miembros de los órganos parlamentarios, además de su retribución, reciben diversas ayudas para la realización de sus tareas, como son la disposición de oficinas, personal administrativo, asesores, servicios gratuitos postales, telegráficos y telefónicos, facilidades para trasladarse a

numerosos sitios en los medios de transportes de todo tipo, todo lo cual hace facilita el trabajo de los legisladores.

III. En México, los miembros del Congreso de la Unión reciben también el pago de dietas por su asistencia a las sesiones. Al principio de cada sesión el secretario de la Mesa Directiva debe pasar lista de presente a todos y cada uno de los diputados o senadores respectivos. Los secretarios, tienen que hacer una relación nominal de los parlamentarios presentes con el objeto de verificar el quórum necesario para sesionar válidamente.

El pago de dietas se suspende a partir de la tercera ausencia consecutiva, a menos que se hubiese solicitado una licencia. Esta licencia puede otorgarse hasta por dos meses cuando medie una causa justificada. Ante ausencias más prolongadas, se llama al suplente correspondiente y sólo cuando hubiese una causal de enfermedad grave podrá seguirse cubriendo las dietas al propietario.

Se descuentan de las dietas las inasistencias del parlamentario, de acuerdo con las instrucciones del presidente de la Mesa (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, s.p.i., 1989.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992, 21a. ed.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Biblioteca Tauros, Madrid, 1977.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativa de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

dieta imperial (Japón)

I. Se conoce con este nombre al órgano parlamentario de Japón que está constituido por dos cámaras: la Cámara de Diputados (Cámara de Representantes o Cámara Baja) y la Cámara Alta (Cámara de los Consejeros o Senado), las cuales integran el "único órgano legislativo", de acuerdo con lo establecido por el artículo 41 de su Constitución, lo que impide al gabinete aprobar decretos de este carácter, pues sólo puede hacerlo cuando son de orden administrativo.

La existencia institucional del parlamento japonés, se produce dentro de su régimen político caracterizado por ser una monarquía constitucional, en la que el Emperador ocupa un sitio preferente al ser considerado "como símbolo del Estado y la unidad del pueblo", siendo los miembros de la dieta, representantes de este último, sin que estén dotados de un mandato imperativo de sus electores, que son quienes les otorgan la investidura parlamentaria mediante el sufragio.

a) La Cámara de Representantes está integrada por 511 miembros, pertenecientes a los partidos Demócrata Liberal, Socialista, Nuevo Partido de Japón, Demócrata Socialista, Comunista, Komeito (Partido del Gobierno Limpio) e Independientes, los cuales son elegidos por un periodo de cuatro años en condiciones políticas normales, pues la disolución de esta Cámara es muy frecuente, por lo que el tiempo de duración del cargo de los parlamentarios suele acortarse. El promedio registrado en trece elecciones generales fue de dos a tres años, desde 1947, en que fue promulgada la nueva Constitución, hasta el año de 1983.

b) En la Cámara Alta, llamada Cámara de los Consejeros, la composición es de 252 miembros, que son electos por dos tipos de distritos electorales: 152 provienen de prefecturas que integran los distritos electorales, determinándose el número de consejeros en forma proporcional a la población, los restantes 100 miembros son electos por una circunscripción nacional, de la que forman parte los votantes de todo el país. El periodo de duración del cargo es de seis años, renovándose esta Cámara por mitad cada tres años.

Un dato interesante es que la Cámara de los Consejeros no puede ser disuelta, por lo que en caso de disolución de la Cámara de Representantes, mientras se celebran elecciones generales para su nueva integración, sigue funcionando, pudiendo hasta reemplazarla temporalmente en sus funciones dentro de la dieta imperial, cuando el gabinete convoca a sesiones urgentes para atender asuntos de emergencia, tal como lo establece el artículo 54 de su Constitución. Por lo que se refiere a las mociones de censura, éstas no pueden ser presentadas legalmente por sus miembros.

Aunque existen algunas diferencias institucionales entre ambas cámaras, consignadas en la Constitución Política de Japón y en la ley electoral, las dos "tienen más o menos los mismos poderes, pero en algunos casos excepcionales la decisión de la Cámara de Representantes tiene prioridad sobre la Cámara de Consejeros" (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993,3a. reimp.

KEVENHÖRSTER, Paul, *El sistema político del Japón*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Organization of the Government of Japan, Institute of Administrative Management, 1993.

dimisión del gobierno

I. La palabra *dimisión* proviene del latín *demere*, *demer*, que significa sacar, quitar. Se utilizó por primera vez para denotar la idea de sacar los frutos de los árboles (DELIC. 1954). Actualmente la dimisión es la renuncia, abandono de una cosa que se posee. Se emplea con respecto a comisiones o empleos (DAE). De ahí que la dimisión sea considerada como el acto por el que se pone fin, antes de la extinción del término normal, al ejercicio de un mandato o de una función.

Los vocablos equivalentes en otros idiomas son: portugués, *dimissão*; inglés, *resignation*; francés, *démission*; alemán, *Rücktritt* e italiano, *dimissione*.

II. En los sistemas parlamentarios de gobierno el moción de censura o voto de no confianza previsto, conduce a la dimisión del gobierno, lo cual para Andrea Manzella es cada vez más teórico, por lo que en su lugar interviene el control de los partidos políticos y la opinión pública que deslegitima a un gobierno parlamentario y lo fuerza a dimitir (*vid. infra, voto de censura*).

III. En México, al existir la obligación constitucional de desempeñar de elección popular (art. 36 fracción IV), se ha interpretado que dichos cargos son irrenunciables en nuestro sistema político, por lo que han proliferado de manera anárquica las licencias indefinidas y comisiones que perjudican más a la función pública que si se reconocieran expresamente las renunciaciones al cargo.

En el caso del Presidente de la República se reconoce la "ausencia absoluta" como concepto en el que cabe cualquier forma de ausencia motivada por muerte o dimisión. Desde 1917, el Presidente de la República no puede ser removido por el Congreso, ya que desde entonces, se elimina la posibilidad de incoarle un juicio político, único medio por el cual el Congreso puede remover a otros

servidores públicos. La dimisión o renuncia del Presidente se prevé en el artículo 86 constitucional y es resuelta por el Congreso, previa calificación de una causa grave que la justifique.

Durante el siglo XX han habido las siguientes renunciaciones:

- a) Porfirio Díaz el 25 de mayo de 1911;
- b) Francisco I. Madero y Pedro Lascuráin el 19 de febrero de 1913;
- c) Victoriano Huerta el 15 de junio de 1914; y
- d) Pascual Ortiz Rubio el 2 de septiembre de 1932 (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

ANDRADE, Eduardo, "Comentario al artículo 86 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, UNAM-PGR, 1994.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentarios al artículo 86 constitucional", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, artículos 82-94, Cámara de Diputados, México, 1994, 4a. ed., t. IX.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

MANZELLA, Andrea, *El parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987.

diputación

I. Término derivado del latín *deputationis*, que significa entre sus diversas acepciones: conjunto de los diputados; ejercicio del cargo de los diputados y duración de este cargo (DLE).

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *deputação*; inglés, *deputation*; francés, *députation*; alemán, *Abordnung* e italiano, *deputazione*.

II. El significado del término diputación ha venido variando con el transcurso del tiempo, habiéndose mantenido siempre relacionado con el de legislatura, de tal manera que como dicen Gil Robles y Pérez Serrano,

... al principio, diputación equivalía a periodo que dura el mandato parlamentario; a su vez, la diputación se dividía en sucesivas legislaturas, las cuales, por su parte, contaban con una serie de periodos de sesiones. Pero en un segundo momento se invierten los términos, de manera que legislatura es sinónimo de duración del mandato parlamentario, mientras que la diputación es cada uno de los periodos en que se divide la legislatura.

La Constitución de Cádiz de 1812 utilizó el término de diputación provincial para designar a las asambleas representativas de las provincias integrada por vocales representantes de la población y presididas por un jefe político.

III. En México, desde la Tercera Ley constitucional de 1836, la Comisión Permanente recibió el término de Diputación Permanente. Sin embargo, la designación de los representantes de una entidad federativa fue identificada con este nombre, tal como lo establece el artículo 38, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

También la palabra diputación se emplea para designar a un número de diputados que forman un Grupo Parlamentario con igual filiación de partido político (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, s.p.i., 1989.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Biblioteca Tauros, Madrid, 1977.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

diputado

I. Participio pasivo de *diputar*, que significa nombrar, destinar, elegir, del latín tardío *deputare* "asignar, destinar", del latín *deputare* "estimar, juzgar, considerar; cortar, quitar cortado", de *de-* "cabalmente; quitar" + *putare* "estimar, juzgar; cortar, podar" (BDELE, 1989). Se entiende que el diputado es la persona nombrada por un cuerpo para representarlo.

El equivalente de *diputado* en otras lenguas es: portugués, *deputado*; inglés, *deputy*; francés, *député*; alemán, *Abgeordneter* e italiano, *deputato*.

II. En el derecho parlamentario, se observa que las diversas constituciones establecen los requisitos y calidades que las personas deben de reunir para ser elegidas por los miembros del cuerpo electoral y formar parte en los parlamentos, asambleas o congresos. En un sistema representativo el diputado "es la persona que ha conseguido un acta que le permite tener asiento en la Cámara Baja (o única, cuando el sistema es unicameral), y participar en concepto de representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole encomendadas al parlamento". En España, durante el tiempo que estuvo vigente el Estatuto Real de 1834 se empleó como sinónimo el término de Procurador en Cortes.

El término diputado, comienza a popularizarse cuando se utilizó para designar a los representantes parlamentarios ante las Cortes de Cádiz, por lo que tiene una gran tradición en la lengua española, aunque en otros países latinoamericanos, este vocablo es comúnmente sustituido por "delegatario" como en Colombia, o por el de "asambleísta".

III. En México, para que una persona pueda ser diputado debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 55 de la Constitución Política, que son:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún 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. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales, como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito en que se haga la elección, cuando menos noventa 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 se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros; los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, UNAM, 1993.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Ma. Jesús, *Parlamento y lenguaje*, Asamblea de Extremadura, 1993.

GIL-ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Biblioteca Tauros, Madrid, 1977.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

diputado consejero de mayoría

I. *Consejero* proviene del latín *consilium* que significa parecer, deliberación o consulta dentro de un cuerpo colegiado. Por su parte, *mayoría* proviene de *magnus*, grande, máximo (BDELC, 1990).

II. No existe equivalente en otros sistemas distintos al mexicano.

III. Antes de las reformas constitucionales, en materia electoral, de agosto de 1996, el Instituto Federal Electoral tenía un órgano superior de dirección que era el encargado de resolver las cuestiones más importantes de organización y promoción electoral de México. Su integración, correspondía a una tendencia reciente en nuestro país, de colegiación representativa de los poderes de gobierno. Los poderes Ejecutivo y Legislativo intervenían en su estructura con un consejero por parte del primero y cuatro por parte del segundo, así como por seis consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos nacionales acreditados.

Esta estructura colegiada se observa también en el Consejo de la Judicatura federal donde también existe, a nivel federal, la representación del Poder Ejecutivo y del Senado entre los siete miembros del mismo.

En el Consejo General del Instituto Federal Electoral existían dos diputados federales y dos senadores que se distribuyen de acuerdo a si su partido político es mayoritario o minoritario en la correspondiente de tal manera, uno de los consejeros era representante de la Cámara de Diputados del partido mayoritario y otro lo era del Senado, también, del partido político mayoritario (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

GIL VILLEGAS, Francisco, *El Congreso Mexicano*, Instituto de investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.

diputado consejero de minoría

I. (*Vid. supra, diputado consejero de mayoría*). En cuanto a la voz *minoría* deriva del latín *minimum* que significa bermellón, pequeño (BDELC, 1990).

II. No existe esta figura en otros sistemas distintos al mexicano.

III. Tal como existía un consejero diputado y senador de la mayoría parlamentaria, acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, existía un representante del partido político que, dentro de la minoría u oposición, acreditaba el mayor número de diputados y senadores dentro de la respectiva Cámara, por ello se le denomina partido de primera minoría.

Esta categoría facultaba al mencionado partido para acreditar un consejero de minoría, ante el órgano central de dirección del Instituto Federal Electoral (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

GIL VILLEGAS, Francisco, *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.

diputado de mayoría

I. Etimología ya explicada (*vid. infra, diputado*).

II. Diputado cuya elección se efectuó con base en el sufragio poblacional, obteniendo el mayor número de votos hacia su candidatura, y distribuido en cada uno de los distritos electorales uninominales. Corresponde al concepto tradicional de diputado por elección directa.

III. México conforme a los principios de la Revolución francesa, la voluntad de la mayoría era la única que podía legitimar a los representantes populares, puesto que las minorías, se identificaban con "facciones" de la sociedad que no deberían contar con representatividad ya que supuestamente sus intereses no estaban avalados por la mayoría de la población y, por lo tanto, no eran dignos de ser contenido de las leyes. *El Federalista* número 10 ya explicaba que si bien no podían eliminarse a las facciones como grupos minoritarios, por ser contrario a un régimen de libertades, éstas sólo deberían ser toleradas, pero sin ninguna repercusión en las leyes, por lo que les estaba implícitamente negada su acceso a los puestos de representación.

Actualmente existen 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 que lo son por el de representación proporcional (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1993, 2a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, s.p.i., 1984.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, 1973.

diputado de partido

I. (Véase los vocablos, *diputado* y *partido*).

II. El desarrollo de la representación proporcional y de los diputados de partido han tenido diversos cauces en el mundo. Actualmente, en Alemania se reconoce el sistema electoral del voto distrital mixto en el cual el elector selecciona su voto tanto por un candidato en particular, como por un partido específico; de tal suerte, que el sistema del diputado de partido tiende a identificar la filiación partidista del electorado más que la selección de candidatos o personas determinadas. Tradicionalmente, el sufragio ha estado identificado con la preferencia del votante en cuanto al candidato votado, sin embargo, con las reformas electorales de la posguerra, la institucionalización de las elecciones se han consolidado a través de estas fórmulas.

III. La necesidad de promover la consolidación de los partidos políticos, que irrumpieron tardía pero contundentemente en el sistema jurídico mexicano a través de la ley electoral de 1911, propició que el 22 de junio de 1963 ante la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, se modificara la Constitución en su artículo 54 para agregar a la elección popular de los diputados de mayoría, una nueva fórmula que se basaba en el porcentaje de votación recibida cada partido político que hubiese contendido en las elecciones; de tal suerte que si los partidos alcanzaban el 2.5 por ciento de la votación total, podrían acreditar, además de los respectivos diputados de mayoría, cinco diputados del partido correspondiente, más uno adicional por cada 0.5 por ciento adicional al porcentaje base, hasta llegar a un máximo de 20 diputados de partido. Esta medida estaba dedicada a favorecer a los partidos que no pudiesen acreditar más de 20 diputados de mayoría en cada distrito electoral. Durante casi nueve años se mantuvo este sistema original de diputados de partido, aplicándose a la XLVI, XLVII y XLVIII Legislaturas del Congreso.

El 14 de febrero de 1972 se reformó el mismo artículo 54 constitucional para bajar el porcentaje de acreditamiento de los diputados de partido de 2.5 a 1.5 por ciento, así como aumentar el número de 20 a 25 diputados por partido. La reforma se aprobó para extender los beneficios de estos diputados a otros partidos distintos al Partido de Acción Nacional y que constituyeran la oposición al mayoritario Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este sistema rigió por cinco años más pero, durante las legislaturas XLIX y L del Congreso de la Unión, fue sustituido por los diputados de representación proporcional en la denominada reforma política de 1977. Actualmente, de acuerdo con la última reforma en materia electoral de agosto de 1996, todo partido político que cuando menos alcance el 2 por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que se le atribuyan diputados según el principio de representación proporcional (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1993, 2a. ed.

CARPISO, Jorge, *La reforma política mexicana de 1977*, UNAM, 1979, t. VII, Anuario Jurídico.

SOLÓRZANO OLVERA, Salvador, *Técnica electoral mexicana*, s.p.i., 1964, 2a. ed.

diputado de representación proporcional

I. Etimología ya explicada por lo que se refiere a la voz diputado. En cuanto a la palabra *representación* tiene una dimensión doctrinario de gran importancia dentro del Derecho Constitucional y Parlamentario, que permite explicar la relación existente entre los diputados y los miembros del cuerpo electoral.

El equivalente de *representación* en otros idiomas es: portugués, *representação*; inglés *representation*, francés, *présentation*; alemán, *Vertretung* e italiano, *rappresentazione*. Proporcional se escribe en otras lenguas de la siguiente manera: portugués, *proporcional*; inglés, *proportional*; francés, *proportionnel*; alemán, *verhältnismässig* e italiano *proporzionale*.

II. "En el ámbito político, la representación implica que el elector, mediante las elecciones, designa a las personas que han de participar en el órgano parlamentario (o al frente de la jefatura del Estado, cuando ésta es electiva) para velar por sus intereses."

Cuando al término *representación* se le adjunta la voz *proporcional*, se hace referencia a un sistema electoral que consiste en la distribución de curules o escaños entre los partidos políticos participantes, de acuerdo con el número de votos obtenido por cada uno de ellos. Este sistema - dice Campanella- "se contrapone al procedimiento de la mayoría, que por un simple voto de la minoría puede acaparar la totalidad de la representación electoral".

III. En México, la elección por el sistema de representación proporcional de diputados se previó por vez primera en la reforma política del 6 de diciembre de 1977. Según dicha reforma, había hasta 100 diputados que se escogían de listas regionales observando requisitos similares a los actuales:

- a) Una participación del partido político mínima en los distritos electorales dentro de la circunscripción;
- b) un porcentaje de votación mínimo del 1.5 por ciento a nivel nacional;
- c) no excederse el partido político en el tope de diputados de mayoría, pues debería beneficiar a los partidos de minoría u oposición.

El número de diputados de representación proporcional se aumentó en la reforma político-electoral del 15 de diciembre de 1986, hasta en 200 curules. Si bien esta reforma amplió el número de diputados de esta categoría, alteró un elemento sustancial de la representación proporcional originaria, que es la de ser un recurso exclusivo de los partidos de minoría u oposición y, desde entonces, nuestra legislación electoral amplió los beneficios de este sistema incluso para el propio partido mayoritario. Esta reforma creó una institución anexa a la representación proporcional que la desvirtúa: á la cláusula de gobernabilidad; por la cual se le asigna automática al partido mayoritario en una Legislatura, el número necesario de diputados de representación proporcional para alcanzar el 51 por ciento de las cuales en la Cámara y pueda así obtener siempre mayoría en las votaciones.

En la reforma del 6 de abril de 1990, se acordó la actual regla de que los partidos políticos tenían que acreditar por lo menos 200 candidatos en sendos distritos uninominales; adicionalmente, se crean varias medidas artificiales para que los partidos tuviesen un porcentaje definido: si ningún partido obtenía el 35 por ciento de la votación nacional, entonces al partido de mayor votación se le asignaban diputados de representación proporcional en número suficiente hasta para alcanzar el 35 por ciento. La ingeniería electoral de esta reforma continúa para distintas situaciones: si un partido obtenía el 35 por ciento o más, se le asignaban curules bajo este sistema para lograr el 51 por ciento. Con estas y otras medidas la cláusula de gobernabilidad, que antes sólo beneficiaba al partido mayoritario, se extendió a otros partidos minoritarios.

La regulación vigente de los diputados de representación proporcional se aprobó el 3 de septiembre de 1993, fecha en que se reformó substancialmente el original Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. A partir de ella, la cláusula de gobernabilidad desapareció y existe una precisión con respecto al número de candidatos a diputados de representación proporcional, basado en la votación nacional emitida, otro término del arte electoral, que puede presentar a registrar el partido político correspondiente.

La asignación de los diputados de representación proporcional se hace con base en si su "votación nacional emitida" es mayor o menor al 60 por ciento. En el primer caso, el partido puede contar con hasta 300 diputados en total.

La asignación de esta categoría de diputados se efectúa según la fórmula legal de "proporcionalidad pura" prevista en el artículo 13 del COFIPE. Dicha fórmula se determina con dos variables: el cociente de unidad que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre las 200 curules de representación proporcional que existen. La segunda variable es el "resto mayor de votos" que más bien es la segunda etapa, después de la asignación de diputados de esta categoría al aplicar el cociente de unidad, cuando todavía hubiese curules por asignar, se hace respecto del partido político que tuviese el remanente más alto entre los restos de la votación.

Según el artículo 15 del COFIPE, la votación nacional emitida se divide entre el número de diputados de representación proporcional que les corresponda, obteniendo así un cociente de distribución. Dicho cociente se aplica al dividirlo con la votación obtenida por cada partido político en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, resultando así el número de diputados de esta categoría para cada partido. En caso de que sobrasen curules por representación proporcional, éstas se distribuirán aplicando el resto mayor de votos (MANUEL, GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. III.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Biblioteca Tauros, Madrid, 1977.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, España, 1970, t. 20.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Comentario al artículo 54 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, UNAM-PGR, México, 1994.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, 1994.

diputado federal

I. *Federal* proviene del término latino *foedus*, *foederis* que significa pacto a alianza (BDELC, 1990). El término se aplica sólo en los estados federales, por lo que en los Estados Unidos se dice *federal representativa*.

II. La distritación ha sido el punto más álgido de análisis de los diputados federales en países como los Estados Unidos. Su objetivo alcanzado en la década de los sesenta durante el siglo XX fue el relativo a que el voto de una persona sea equivalente en la decisión electoral al de cualquier otra persona en otro distrito, por lo que la meta implica revisar con periodicidad la densidad poblacional en los distritos electorales. En este aspecto resulta importante considerar el caso *Baker versus Carr* 369 US 186 (1962) que plasmó este principio de igualdad electoral y que descubrió los caminos de la ingeniería electoral.

III. Representantes de la nación electos por sufragio directo o según el sistema de representación proporcional cada tres años para integrar una Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La elección popular del diputado federal es una característica tradicional desde 1821, bien por sufragio directo y universal como en la actualidad, o como por sufragio indirecto y restringido tal como fue común durante el siglo XIX. En este último sistema, la población elegía a electores que a su vez se reunían en colegio electoral, o asamblea, para deliberar sobre la elección del candidato. Actualmente, el miembro del Congreso está ligado íntimamente al partido político que lo postuló, sin embargo, esta relación proviene del reconocimiento legal que no se hizo de los partidos políticos, sino lista con la ley electoral de 1911.

El artículo 55 de la Constitución federal, determina los requisitos que deben reunir los candidatos a diputados y que se reducen en tres categorías:

- a) Edad;
- b) nacionalidad, ciudadanía y residencia; y
- c) incompatibilidades.

La edad es de 21 años la cual constituye la menor edad requerida para ocupar un cargo de elección federal. La ciudadanía mexicana por nacimiento es necesaria y la territorialidad es consolidada con el requisito de requerir al diputado haber nacido en la entidad que representaría o por lo menos, tener una vecindad en ella por seis meses anteriores a la elección. Entre las incompatibilidades se encuentran no ser militar en servicio activo, lo cual es un legado civilista de Venustiano Carranza.

El diputado federal, está investido de una serie de prerrogativas tales como el requisito de procedencia que lo protege de acusaciones criminales temerarias (fuero constitucional) y de inmunidad parlamentaria para que sea protegido en la expresión de sus ideas que garantizan su calidad de representante popular (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VÁLENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

ELLIOT, Ward E.Y., "Baker versus Carr", en *Encyclopaedia of the American Constitution*, Macmillan Publishing, Nueva York, 1986, vol. I,

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los diputados de la nación* Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados, 1994.

diputado local

I. Proviene del término latino *locus* que significa del lugar (DEEH, 1989).

En inglés *State representative*.

II. La representación por las regiones del territorio de un país, se lleva a cabo de las respectivas asambleas legislativas en el caso de un Estado federal. En ellas se deposita la soberanía local, entendida como la potestad legislativa en el ámbito interno. La distribución para diputados locales y la correspondiente a los diputados federales generalmente difieren y se sujetan a reglas distintas de elección, en ocasiones.

III. Cada entidad federativa tiene sus respectivos diputados a los cuales se les denomina diputados locales, para diferenciarlos de los federales. La representación de ambos es de igual naturaleza aunque su función los diferencia, ya que los primeros se acreditan ante las legislaturas de los propios estados, mientras que los segundos lo hacen ante el Congreso de la Unión. En México, el término diputado ha estado ligado más al sistema federal que a otros sistemas, de tal suerte, cuando se instauró el régimen central, los representantes ante las asambleas departamentales se les llamaba vocales o representantes. No obstante, la Constitución federal en su artículo 116 los denomina representantes en su fracción II.

Los diputados locales tienen los mismos requisitos que los federales, en esencia, uno relativo a la edad, otro a la residencia y ciudadanía y un último referido a los impedimentos.

La Constitución federal prohíbe la reelección de los diputados locales para el periodo inmediato y prevé, que habrá diputados de minoría en las legislaturas correspondientes.

Una restricción que impone la Constitución federal respecto a las legislaturas estatales, lo constituye el hecho de que sólo se refiere a diputados locales o, mejor, "representantes", eliminando en consecuencia la existencia de senados en las entidades federativas. El Senado de las entidades federativas, y no sólo el del Congreso de la Unión, es compatible con el federalismo mexicano pues existió en todos los estados desde 1824 hacia 1857, año en que la Federación suprimió el suyo y los estados repitieron dicha acción. No obstante, cuando la Federación reinstaló el Senado en el Congreso de la Unión, los estados no volvieron a reinstalarlo y quedaron por su omisión desprovistas de una segunda Cámara (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

ARTEAGA, Elisur, *Derecho Constitucional*, UNAM, 1994, 3 vols.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp

diputado plurinominal

I. Proviene del latín *numerus*, que significa, número (DEEH, 1989); así como del término *pluralis*, que significa, que consta de muchos (BDELC, 1990). Otros idiomas se refieren a *proporcional representation* más que a la palabra con que ella se designa en español.

II. Este término observa el mismo desarrollo, que el relativo a la representación proporcional en el mundo, por lo que el lector debe remitirse a esa voz.

III. Es el diputado electo en cada una de las circunscripciones plurinominales establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. La fijación de las cinco circunscripciones se efectúan de acuerdo con el Código, según lo establece el artículo 53 constitucional. Las circunscripciones plurinominales se determinan con la anuencia de los partidos políticos acreditados y los organismos electorales.

En cada circunscripción, los partidos políticos registran una lista regional de candidatos a diputados. El registro de dicha lista se autoriza siempre que el partido en cuestión hubiese comprobado una participación de por lo menos 200 candidatos a la diputación por mayoría relativa en sendos distritos uninominales dentro de dicha circunscripción.

La elección de diputados plurinominales se hace a través de la representación proporcional (MANUEL GONZALEZ OROPEZA).

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Mexicana Siglo XXI, 1993, 2a. ed.

GIL VILLEGAS, Francisco, *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones legislativas, Cámara de Diputados, 1994.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, 1994.

dirección política, función de

I. *Dirección* es un vocablo que proviene del latín *directionem*, acusativo de *directio* (acción de dirigir o de guiar derecho), indica por lo tanto, el camino o rumbo; la acción de dirigir o gobernar; cargo de quien dirige o gobierna.

Sus equivalentes en otras lenguas son: portugués, *direcção*; inglés y francés, *direction*; alemán, *Direktion*, *Führung* e italiano *direzione*. En inglés dirección política sería *political steering*.

II. Según Andrea Manzella la función de dirección política de los parlamentos es determinar los grandes objetivos de la política nacional y seleccionar los instrumentos para alcanzarlos. Esta función no la deben desempeñar unilateralmente, sino como producto de su contacto electoral con el pueblo que al seleccionar al candidato de un partido, sobre otro, está seleccionando la política a seguir sobre ciertos problemas tópicos. Este contacto, aunque poderoso, es insuficiente para fijar las políticas nacionales, por lo que las representaciones se compensan al interior de los congresos entre las negociaciones de los partidos políticos y se conducen con la función de impulso que posee el Presidente de la República.

III. Por supuesto, la función de dirección política del Congreso en un sistema parlamentario es mucho más clara que en un sistema presidencial como el mexicano, puesto que el control parlamentario en el primero es más estrecho que en el segundo.

El Congreso si bien otorga confianza en un gobierno, lo que llama Manzella *fiducia*, el gobierno tiene la obligación de convencer al Congreso de las políticas emprendidas; esta capacidad de convencer o de persuadir es lo que Richard Neustadt ha denominado como la clave del poder presidencial (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 3a. reimp.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

MANZELLA, Andrea, *El parlamento. Congreso de la Unión*, México, 1987.

NEUSTADT, Richard, *Presidential Power, the Politics of Leadership*, Wiley, Nueva York, 1960.

discusión de proyectos de ley o decreto

I. *Discusión*: "examen, consideración", del latín tardío *discussionem*, acusativo de *discussio* (radical *discussio*) "discusión", del latín *discussio* "acción de romper o desmenuzar" (BDELE, 1989). En

español deriva de "discutir" que, según el DLE, 1992, viene a su vez, del latín *discutere*, "disipar, resolver" 1. Examinar atenta y particulannente una materia entre varias personas. 2. Contender y alegar razones contra el parecer de otro.

Como verbo, la palabra *discutir* se traduce en otras lenguas como sigue: portugués, *discutir*, inglés, *to discuss*; francés, *discuter*, alemán, *erörtern, diskutieren* e italiano, *discutere*.

Proyecto (*vid. infra, proyecto de ley o decreto e iniciativa de ley o decreto*).

II. En la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones es de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas.

Una de las principales funciones de los parlamentarios, es la de elaborar las leyes que regirán a la nación. En la organización política actual, se acentúa el hecho de que, la preparación de los proyectos de ley o decreto son encomendados a cuerpos técnicos especializados; pero únicamente corresponde a los legisladores la discusión de dichos proyectos, con independencia del análisis de su contenido. Es el debate, el que puede determinar e ilustrar a la nación sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de los proyectos propuestos.

En los regímenes pluripartidistas es indudable que el procedimiento de elección popular, hace que el debate cobre mayor significación, porque es precisamente en las discusiones, donde se muestran los diversos criterios que imperan en la sociedad.

En Inglaterra, el debate es una práctica antigua, que comienza al establecerse la pugna entre el parlamento y la Corona, y a la vez impedir la desproporcionado influencia ejercida por los ministros de la mayoría en las deliberaciones de la asamblea, y que pudieran dejar en el silencio a los representantes de la minoría. En 1688 se estableció que dicha participación fuera equitativa en el uso de la palabra, igual tiempo en la Cámara, así como en el empleo del Comité de la Cámara en Pleno para la discusión de iniciativas de ley y aquellas cuestiones de carácter presupuestario (*vid. supra, debate parlamentario y deliberativa, función*).

Cualesquiera que sea la reglamentación del debate, se organiza de acuerdo con las etapas siguientes:

- a) Discurso;
- b) discusión;
- c) preguntas;
- d) interpelación;
- e) suspensión; y
- f) cierre.

Aplicado lo anterior a la discusión de proyectos en materia parlamentaria, la acepción más indicada es la que alude al examen atento de un asunto entre varias personas que en conjunto integran un parlamento o cuerpo legislativo. Es sabido que una de las principales funciones de esta institución política es la deliberativa, la cual debe consistir, según nuestro criterio, en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuentes de un asunto de carácter político, social, económico, financiero, o de otra índole, para tomar una decisión en el seno de una asamblea parlamentaria, lo que implica una suma de conocimientos, y acendrado sentido del deber, para poder determinar el sentido de una votación.

La discusión de un proyecto de ley, forma parte del procedimiento legislativo y requiere del análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea. Implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las comisiones relativas a la materia implicada, para que en caso de ser modificado y aprobado, se continúe con dicho procedimiento para llegar a su publicación en los órganos oficiales, a fin de que el pueblo se entere de su contenido y proceda a su cumplimiento.

El camino que recorre un proyecto de ley suele ser distinto en los diversos países, pues el procedimiento está determinado por la naturaleza de sus regímenes políticos, que pueden ser parlamentarios o presidencialistas; por la estructura unicameral o bicameral de sus órganos legislativos y por las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto último es particularmente importante, porque si se conserva un adecuado equilibrio entre los poderes, en el que haya respeto recíproco a las funciones que ambos desarrollan, la discusión de los proyectos de ley, se lleva al cabo con una más amplia autonomía e independencia, en beneficio de la población.

1. En Inglaterra, los proyectos de ley, son discutidos, modificados, rechazados o aprobados, después de debates parlamentarios en la Cámara de los Comunes, debiendo pasar posteriormente a la Cámara de los Lores y al monarca para su sanción.

Las cámaras en este país no tienen limitaciones para legislar, pues tienen competencia para hacerlo sobre todo tipo de asuntos. De ahí, que como dice Wheare "si un proyecto de ley es aprobado por el Parlamento británico y la Corona, lo acepta, los tribunales tienen que aceptarla como válida ya que en Gran Bretaña no se puede discutir la validez de un decreto del Parlamento".

Es al gobierno al que le corresponde decidir cuáles son los proyectos de ley que deben ser discutidos en las cámaras de Inglaterra, sin embargo, los partidos de oposición pueden presionar a los líderes parlamentarios que integran el gobierno, para que conozcan de otros proyectos de ley y los sometan a su discusión en el parlamento. Estadísticas al respecto muestran que esos proyectos provienen, en un alto porcentaje, del gobierno, y en menor escala de los miembros del parlamento.

Es de hacerse notar, que en este país, es también el gobierno quien decide los asuntos que deben ser discutidos y sus prioridades, desacuerdo con el programa general de la administración, al ser el propio gobierno, quien tiene la responsabilidad de organizar y desarrollar el proceso legislativo.

2. En los Estados Unidos, el presidente del país, al dirigirse a los miembros del Congreso, en su comparecencia para analizar el estado de la administración o en ocasiones especiales, suele referirse a la conveniencia de que sean aprobados algunos proyectos de ley que considera fundamentales para su gobierno. Participan también activamente en la formulación de proyectos legislativos los diversos líderes de las Cámaras de Representantes y del Senado, quienes ejercen influjo decisivo en las comisiones, clave para la buena marcha del Congreso.

En este país, existe un Poder Legislativo fuerte, que disminuye la figura presidencial en varios campos de la vida nacional, haciendo ostensible su participación en los proyectos de ley que deben ser discutidos en las cámaras, donde existen personalidades destacadas que mantienen gran influencia en las comisiones legislativas y sobre sus partidos políticos. Al no formar parte del Congreso ningún miembro del gobierno, dadas las características del sistema presidencial, se comprenden las razones por las que técnicamente son los legisladores, a través de las comisiones respectivas, quienes deciden los proyectos de ley y su prioridad para ser discutidos.

3. En Francia, existió en los tiempos de la Tercera y Cuarta Repúblicas, una situación semejante a la de los Estados Unidos, en la decisión de los proyectos de ley que debían discutirse en la Asamblea Nacional, lo que hacía pensar en la existencia de un gobierno debilitado por la

preeminencia de las figuras parlamentarias fuertes, llegando a establecerse en la Constitución de la Cuarta República que sólo esta Asamblea tenía el derecho de legislar y que no podía delegar esa facultad.

Sin embargo, en la Quinta República, fue fortalecida la posición del gobierno, al constituir actualmente un "ejecutivo fuerte", que tiene facultades de decisión en la prioridad de los asuntos a discutir en la Asamblea Nacional y el Senado. En vista de esto, en las agendas de ambas cámaras los proyectos del gobierno ocupan un lugar relevante en el listado de los proyectos de ley a discusión, lo que ha provocado que el número de proyectos presentados por miembros de la Asamblea y del Senado, haya disminuido. El dato consignado por Wheare, ilustra por sí mismo esta situación, al decir: "Al concluir la Cuarta República francesa, se había presentado por los miembros de la asamblea un promedio de 2,200 proyectos de ley, mientras que en el primer periodo parlamentario de la Quinta República el número se redujo a una décima parte."

III. En México, acorde con su sistema presidencial y la existencia de un Poder Ejecutivo hegemónico en la realidad de las instituciones políticas del país, el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos, según el artículo 71 y 122 inciso f) de la Constitución Política, corresponde:

- a) Al Presidente de la República;
- b) a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión;
- c) a las Legislaturas de los Estados; y
- d) a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Aunque son varios los sujetos legitimados para iniciar leyes o decretos en este país, la mayor parte de los proyectos que son discutidos por las Cámaras del Congreso de la Unión, tienen su origen en el Presidente de la República y son muy pocas las iniciativas presentadas por las otras personas e instituciones mencionadas en la Constitución General de la República, prosperando un número muy reducido de ellas.

Una vez que es admitida la iniciativa en cualquiera de las dos cámaras, se pone en movimiento el proceso legislativo, que incluye el dictamen que debe emitir la comisión legislativa a quien fue turnada para su estudio, la lectura y discusión en el Pleno de las asambleas, la aprobación, con las modificaciones o enmiendas que se le hicieron, la expedición formal, y la sanción por parte del Ejecutivo, quien procede además a la promulgación y publicación de la nueva ley (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 1990.

VERNON, Bogdanor, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

WHEARE, K.C., *Legislaturas*, edición en español, Oxford University Press, Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1981.

disolución del parlamento

I. La palabra española *disolución* deriva del latín *dissolucioonis*, que a su vez proviene de la locución latina *dissolvere* (disolver), de *dis* separar y *solvere* soltar, desatar. En la cuarta acepción del DLE, en lenguaje figurado significa relajación y rompimiento de los lazos o vínculos existentes entre varias personas.

Esta voz equivale a *dissolução* en portugués; *dissolution* en inglés y francés; *auflosung* en alemán y *dissoluzione* en italiano.

Por cuanto a la palabra parlamento, *vid. infra*.

Así, el término disolución unido al de *parlamento*, considerando la definición que proporciona Maurice Duverger sobre el segundo, se refiere a la separación o desunión de la institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una de ellas por un número de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.

II. Los antecedentes de la disolución del parlamento los encontramos en Inglaterra en 1689, con el *Bill of Rights*, ya que se creó un gabinete vinculado al parlamento. Así, en 1739, el gabinete fue responsable ante la Cámara del ejercicio de sus poderes y con personalidad propia frente al rey, quien necesitó contar con la confianza del parlamento, operando la exigencia de responsabilidad ministerial colectiva y la disolución de la institución representativa.

Se ha sostenido que en algunos sistemas parlamentarios como el de Gran Bretaña, el papel que juega el jefe de Estado disminuye ante la disolución del parlamento, ya que ésta viene a ser un arma política que da al Primer Ministro poder para decidir el tiempo idóneo para la terminación de su legislatura y convocar a nuevas elecciones, sobre todo cuando considera que ya no cuenta con la mayoría para sacar adelante sus propuestas políticas o de otra índole. En este país, como en otros que tienen un sistema parlamentario de gobierno, el Primer Ministro maneja la facultad de disolver al parlamento, correspondiéndole al monarca la autorización respectiva.

Por las consecuencias políticas que suele tener la decisión de disolver al parlamento, se pondera prudentemente llegar a tales extremos, por lo que algunas constituciones de diversos países han introducido ciertos mecanismos de control que eviten su uso indiscriminado.

En Francia, esta figura tiene sus antecedentes en la Constitución de 1830, que mantuvo un sistema de gobierno parlamentario basado en el modelo británico funcionó tanto la confianza del rey como la del parlamento. A partir de 1848 hasta 1875, si existía algún conflicto entre la Asamblea y el jefe de Estado no había regulación que lo solucionara, por lo que no existía esta figura.

En 1875, con el establecimiento de un régimen parlamentario moderado, la institución representativa francesa podía exigir responsabilidad ministerial. El gobierno se mantenía en el poder si contaba con la mayoría parlamentaria. Las cámaras podían provocar la dimisión del gobierno.

Con la Constitución de 1946 la Asamblea tenía, entre otras facultades, la designación del Presidente de la República y la del Jefe de Gobierno, contemplándose además el poder de veto y el de disolución de la Asamblea a cargo de los órganos del Ejecutivo.

La Constitución francesa de 1958 vigente contempló a la moción de censura y a la moción de desconfianza. Pero más adelante, en 1962, se modificó el régimen establecido a través de reformas por medio de las cuales el Presidente de la República adquirió más poderes con lo que se pasó de un sistema de gobierno parlamentario a uno semipresidencial, pero sin desaparecer la figura del Primer Ministro y su gabinete, todos ellos responsables ante el parlamento como sucede

en los regímenes parlamentarios europeos, así como la posibilidad de disolución del parlamento por parte del Presidente de la República. A partir de la Constitución francesa vigente, hasta la fecha, se han presentado cuatro disoluciones del parlamento: en 1962, 1968, 1981 y 1988.

La práctica de la disolución de la Asamblea Nacional, no obstante lo híbrido del régimen político francés, lo acerca en este aspecto a los sistemas parlamentarios, aunque algunos autores prefieren denominarlo como un "régimen semipresidencial".

Por lo que se refiere a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de Norteamérica, no existe el derecho de disolución en ella, por lo que no puede ser disuelta antes del término de dos años señalados en la Constitución.

En Canadá, la Cámara de los Comunes sí puede ser disuelta antes de que llegue a su fin el periodo normal de cinco años.

En la Constitución española de 1978 se prevé la disolución de las cámaras atendiendo a dos situaciones: en forma automática y en forma voluntaria por decreto del rey, a petición del presidente del gobierno, tal como lo establece el artículo 115 constitucional. El primer caso se presenta cuando se ha terminado el periodo de cuatro años para el que fueron electos diputados y senadores; cuando no es posible que los partidos políticos se pongan de acuerdo para designar por mayoría al candidato triunfante que desempeñe las funciones de Presidente de Gobierno y en la circunstancia del referéndum constitucional, señalado en el artículo 168 constitucional. La disolución voluntaria se da cuando el Presidente del Gobierno propone al monarca que la decrete, en virtud del conflicto de intereses que le impiden gobernar.

En el apartado 5 del artículo 99 constitucional, que trata de la disolución de las Cortes, se fijan los plazos para la realización de las nuevas elecciones, que tienen como finalidad la formación de una mayoría en el Congreso de los Diputados, susceptible de apoyar las acciones que el gobierno realice. Autores como Fernando Santaolalla han censurado el hecho de que la disolución de las Cortes también afecte al Senado, cuando la responsabilidad política sólo se produce en la Cámara Baja, por lo que no resulta justificada la renovación de aquél.

En la India, el periodo de la Cámara de Diputados, que recibe el nombre de *Lok Sabha*, es de cinco años, existiendo la posibilidad de su disolución antes de que expire este plazo. Si al terminar el mismo, existiera una situación de emergencia, puede ampliarse el término de acuerdo con la ley hasta por un año más. El Consejo de Estado o Cámara Alta *Rajya Sabha* no puede ser disuelta antes de que finalice su periodo normal.

Se desprende de lo anterior, que en el derecho parlamentario la disolución se refiere al acto por medio del cual el titular del Poder Ejecutivo da por terminado el mandato de los miembros de una legislatura o asamblea parlamentaria, antes de que termine el periodo para el cual fueron electos, convocándose a elecciones anticipadas para renovar las cámaras. Denota por lo tanto "la terminación de un parlamento con la intención de realizar una nueva elección", equivaliendo, según se ha expresado "a la muerte civil del Parlamento".

En el ámbito parlamentario de otros países, la disolución del parlamento se puede dar, ya sea que se trate de un sistema parlamentario, de uno con sistema semiparlamentario o uno directorial; por ejemplo, en los siguientes: Inglaterra, Alemania, Francia, España, Portugal, Italia, Canadá, Australia, la India, Bélgica, Dinamarca, Suecia, Noruega y Suiza.

Países en donde no opera la disolución de la institución representativa son; por ejemplo, Estados Unidos de América, Argentina, Ecuador, México, entre otros. Con lo cual, generalmente esta figura no opera en aquellos países con sistema presidencial.

El gobierno está también sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura, sin embargo, para este caso, el Jefe de Gobierno podrá acordar o proponer al jefe de Estado (el rey o el Presidente de la República parlamentaria), la disolución del parlamento. Esto es, la separación o desunión de la institución representativa formada por una o varias asambleas o cámaras, pudiendo tratarse también de la disolución de una o de ambas cámaras, dependiendo de la regulación específica del país de que se trate y con ciertas limitaciones, como es el caso de Italia. Posteriormente se tendrá que convocar a nuevas elecciones, para integrar al Parlamento y designar a un nuevo Jefe de Gobierno. Forzosamente, quien tiene que disolver al parlamento es el jefe de Estado, ya sea que se trate del rey o del Presidente de la República en una Monarquía parlamentaria o República parlamentaria. Puede tratarse de una disolución, primero, producto de la dimisión o fallecimiento del Presidente del gobierno, segundo, por la aprobación de una moción de censura mediante la cual se exige responsabilidad política a los miembros del Gobierno y, tercero, la producida por la voluntad del Jefe de Gobierno o Primer Ministro para convocar a elecciones anticipadas y renovar así su confianza.

Específicamente, en Alemania también puede darse el caso que el Jefe de Estado, discrecionalmente, disuelva el *Bundestag* cuando éste no hubiese elegido Canciller a través de la aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes en plazo de 14 días, después de que el mismo hubiese negado su confianza al candidato a Canciller propuesto por el Jefe de Estado.

En Suiza, conforme a la Constitución de 1848 vigente, la Cámara Baja de la Asamblea Nacional, denominada como Consejo Nacional, sólo se disuelve para el caso de revisión total de la Constitución, de tal forma el mismo sólo se ha disuelto en 1874. Además, en este país no se disuelve la Cámara Alta (Consejo de los Estados) y tampoco interviene el Ejecutivo (Consejo Federal).

En España existe la posibilidad de que las Cortes Generales actualmente sean disueltas bajo los siguientes supuestos o tipos de disolución:

1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, podrá proponerla respecto del Congreso, el Senado o de las Cortes Generales, la cual será decretada por el rey, convocándose a elecciones.
2. Para el caso del fracaso de investidura del gobierno, la disolución de las Cortes será automática.
3. Opera la disolución, para el supuesto del procedimiento de una reforma total a la Constitución.

En todos los casos, la disolución del parlamento se realiza antes de que concluya la legislatura en turno y se convoca a nuevas elecciones, para integrar a las cámaras o la Cámara dependiendo del país, así como del sistema bicameral o unicameral de que se trate.

Para la disolución de la Cámara de Diputados Lok Sabha, el Presidente de la India, antes de decretarla requiere el consejo y opinión del Primer Ministro. Disuelta esta cámara se convoca a elecciones generales para su renovación.

En conclusión, se puede afirmar que la disolución del parlamento ha perdurado durante largo tiempo, pero que ha sido objeto de varios cambios, sobre todo en el régimen parlamentario, que es donde tiene su origen. Su importancia ha consistido en "ser considerada como el contrapeso del derecho del Parlamento a censurar a los gobiernos", por lo que llegó a considerarse como "una institución clave" del elaborado sistema de frenos y contrapesos que caracterizó el parlamentarismo clásico del siglo XIX.

III. En México no existe derecho a disolver las cámaras, dadas las características de su régimen presidencias. El periodo de los diputados es de tres años y el de los senadores de seis, términos que al expirar, producen el efecto de disolver ambas cámaras. No existe la reelección inmediata de sus miembros, lo cual no quiere decir que no puedan volver a formar parte de estas asambleas, pues pueden dejar pasar un periodo para volver a ella, previa elección, teniendo la posibilidad de poder ser miembros de la otra cámara, es decir, que si son diputados, al terminar su mandato, pueden pasar a integrar la cámara de senadores, o viceversa, siempre y cuando obtengan el triunfo en las elecciones correspondientes. También tienen la opción los miembros de las cámaras federales, de aspirar a integrar las legislaturas de las entidades federativas que representan, al concluir sus mandatos legislativos, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por las leyes respectivas.

El doctor Jorge Carpizo menciona, sobre el particular, que no existe un matiz de gobierno parlamentario en el caso del artículo 66 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, que habla de la intervención del Presidente de la República para resolver el posible desacuerdo entre las dos cámaras para poner término a las sesiones antes de las fechas señaladas en el propio artículo, ya que el Presidente de la República, en este caso, simplemente actúa como un árbitro (FBV y STPLL).

bibliografía

ALLUÉ BUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", en *Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1979.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat. Nueva Delhi, 1991.

DUHAMEL, Oliver e Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France. París, 1992.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El sistema constitucional español", en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.

FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, *Introducción al Derecho Constitucional español*, Rivadeneyra, Madrid, 1975.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1987.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

JIMÉNEZ, DE PARGA y Manuel Cabrera, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960.

LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Presses Universitaires de France, París, 1987.

LUCAS VERDÚ, Pablo, "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del gobierno ante el Senado?)", en Manuel Ramírez (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Madrid, 1978.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 66", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

_____, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "División de poderes y poder de autoridad del derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SERNA ELIZONDO, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

VERNON, Bogdanor, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

WOODWARD, E.L., *Historia de Inglaterra*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

disposición

I. Esta palabra deriva del latín *dispositionem*, acusativo de *dispositio* (radical disposition) "disposición" (BDELE, 1989), teniendo entre otras acepciones la de arreglo, orden, precepto reglamentario. Para el DEL, de 1992, deriva el vocablo del latín *dispositio*, *dispositiois*, significando en su sexta acepción: precepto legal o reglamentario, deliberación, orden y mandato de la autoridad.

En otros idiomas se le denomina de la siguiente manera: *disposição* en portugués; *disposition* en inglés y francés; *anordnung*, *einrichtung* en alemán y *disposizione* en italiano.

II. En el campo jurídico y con relación al derecho parlamentario, una disposición es cualquier ley o conjunto de leyes, entre las cuales podemos mencionar los códigos y diversas normas equivalentes en autoridad y vigencia, como serían los reglamentos y decretos. De ahí, que cualquier precepto contenido en una ley o en una regulación jurídica asimilable, constituye una disposición, es decir, un "artículo especial o fragmento del mismo con peculiar contenido" (DEDU, 1981). Cuando al vocablo disposición se le agrega la palabra general, se hace referencia a un "principio rector o conjunto de normas con que los legisladores abordan una institución, antes de que en el articulado o desarrollo inmediato se establezcan las singularidades y las excepciones. Dentro de esta línea, las disposiciones más generales suelen ser las iniciales de los códigos civiles, relativas a las leyes, a su aplicación y eficacia, que constituyen derecho supletorio de toda la demás legislación (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

distrito federal

I. La palabra *distrito* significa "división administrativa de una zona", proviene del latín medieval *districtus* (distrito, zona de jurisdicción, justicia), del latín *districtu* extendido (BDELE, 1989). Del latín *districtus*, de *distingere*, separar. Cada una de las demarcaciones en que se divide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos (DLE, 1992).

En portugués se le denomina *distrito*; en inglés y francés *district*; en alemán *bezirk* y en italiano *distretto*.

La voz *federal* equivale a "una forma de gobierno en que una unión de estados reconoce la soberanía de una autoridad central para ciertos casos, pero cada uno de esos estados se rige por sus propias leyes". Deriva del latín *foeder*, radical de *foedus* (liga, alianza; tratado, pacto), del indoeuropeo *bhoid*, de *behid* (persuadir, confiar) (BDELE, 1989). Del latín *foedus*, *foederis*, (pacto, alianza). Adjetivo: federativo, en su segunda acepción del DLE, aplícase al sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central.

II. Consecuentemente a lo expresado anteriormente con la denominación *distrito federal*, se alude a la "circunscripción territorial que en los estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal" DJM. Esta institución jurídico-política, a la cual se le denominó Distrito de Columbia, fue establecida al fundarse la Federación Norteamericana para evitar que en un mismo ámbito territorial concurrieran las jurisdicciones de dos órganos de gobierno, uno de carácter federal y el otro de índole local. Son de citarse también el Distrito Federal en Brasil (Brasilia) y el Distrito Federal en México. Estas entidades federativas tienen en común con los estados pertenecientes a la organización federal, el derecho de tener representación en las cámaras de diputados y de senadores, así como el de ser gobernados por un funcionario propuesto por el jefe del Poder Ejecutivo.

III. Para el caso específico de México, *vid. infra, jefe del distrito federal* (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1981, 4a. ed.

MADRAZO, Jorge, *Distrito Federal*, Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1985.

división de funciones

I. *División* "acción o efecto de dividir o separar en partes"; deriva de dividir "partir, separar en partes o grupos", del latín *dividere*, de di "cabalmente" + *videre* "separar", del indoeuropeo *widh*, de *weidh* "separar, dividir" (BDELE). Según el, DLEE, esta palabra en su segunda acepción significa: distribuir, repartir entre varios.

En portugués el equivalente de esta palabra es *divisao*; *division* en inglés y francés; *einteilung* en alemán y *divisione* en italiano.

Función, por su parte, es la "acción propia de una persona, órgano o mecanismo; actividad, ocupación"; proviene del latín *functionem*, acusativo de *functio* (radical *function*) función, ejecución, cumplimiento, actividad, de *functus*, participio pasivo *defungi* "ejecutar, cumplir, desempeñar + io acción, proceso" (BDELE).

Atendiendo a la acepción primera y segunda del DLE, por función se entiende tanto la "capacidad de acción o acción propia de los seres vivos y de sus órganos y de las máquinas o instrumentos" como la "capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios".

Por cuanto a la noción de función en el campo de las ciencias sociales, *vid. infra, indagación, función de*.

II. Para que el órgano parlamentario pueda cumplir las funciones que se le han asignado, es necesario que éstas sean divididas entre los diversos miembros que lo integran, lo cual implica la

creación de numerosas comisiones encargadas de realizar las tareas. Los modernos parlamentos, han incrementado considerablemente sus funciones, las cuales son de variada naturaleza, resultado de las cada vez más complejas actividades que los órganos del Estado tienen encomendadas, bajo los lineamientos que el principio de división de poderes les impone.

El parlamento realiza su actividad, desarrollando las diversas funciones que le competen, para lo cual se establecen procedimientos a seguir en la normatividad interior, es decir, en sus reglamentos, a través de las reglas surgidas del consenso mayoritario de sus miembros, así como de los acuerdos parlamentarios emanados de los partidos o grupos que lo integran y la adopción de decisiones por la influencia de los usos y costumbres que tienen relevante importancia en el derecho parlamentario.

La enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias, entraña algunas complejidades teóricas derivadas del papel que los modernos parlamentos tienen, al ser considerados como "instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo".

Atendiendo a un criterio enunciativo, en el que se ponderan las características de las funciones parlamentarias, independientemente del régimen político en que éstas se realicen, se pueden mencionar las siguientes: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas (*vid. infra, funciones parlamentarias*).

III. En México, es en los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consignan las facultades del Congreso, así como las exclusivas que corresponden a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, respectivamente. Existe, por otra parte, una Comisión Permanente, que es un órgano que actúa durante los recesos del Congreso de la Unión, como una comisión mixta, según lo establece el artículo 78 del propio ordenamiento, al disponer su integración por 37 miembros, 19 de los cuales serán diputados y 18, senadores, ambos nombrados por sus cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Sus funciones o facultades, le son señaladas en el artículo 79, en el cual se asienta que la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, tendrá las que menciona en sus ocho incisos (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. IV.

GARRORENA MORALES, Ángel, *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Asamblea Regional de Murcia, Tecnos, Madrid, 1990.

división de poderes

I. El vocablo división ha sido analizado con motivo de la expresión que antecede (*vid. supra, división defunciones*). *Poderes* es el plural de la voz poder, que significa tener la capacidad o los recursos para: tener permiso de (poder "capacidad, fuerza, dominio, jurisdicción"), deriva del latín vulgar *potere* "poder", del latín antiguo *potere* (latín *posse*) "poder"; "ser poderoso", del indoeuropeo *potí* "poderoso"; amo, señor (BDELE).

Diversas acepciones de las señaladas por el DLE son apropiadas para denotar el sentido de la palabra poder, relacionada con la voz división, pues con ella se alude a: dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa; gobierno de un país; suprema potestad rectora y coactiva del Estado, entre las que se encuentran los poderes Ejecutivo, judicial y Legislativo.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *poder*, inglés, *power*; francés, *pouvoir*; alemán, *macht*, *kraft*; y en italiano, *potere*.

II. La expresión *división de poderes*, tan estrechamente ligada a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, es un tema de obligado tratamiento en todas las disciplinas que tienen que ver con el fenómeno político, pues su importancia es manifiesta en el estudio del poder y de la naturaleza y estructura del gobierno. Como teoría política fue elaborada por Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu en 1748, a partir de las ideas propuestas durante la guerra civil en Inglaterra, por John Locke (quien consideraba que el poder se desdoblaba en ejecutivo, legislativo y federativo, e incluía al Poder Judicial en el ejecutivo, para que el federativo fuese el encargado de las relaciones internacionales) con el propósito de "garantizar un régimen de libertad mediante el desdoblamiento del poder y el recíproco freno de los organismos en que la autoridad estatal suprema se desmembra". Su originalidad, conveniente es precisarlo, se encuentra en que como doctrina se aparta de otros aspectos de la ciencia política tratados con anterioridad a lo largo de varios siglos, como son los que se refieren a las formas de gobierno y a las funciones del Estado.

El principio de división de poderes, como instrumento de los gobernantes y como garantía de las libertades individuales, ha sufrido profundas transformaciones desde su primitiva formulación, incluso se ha visto amenazado en diferentes épocas. Dentro del marco de la división de los poderes surgieron dos tipos de regímenes políticos: el parlamentarismo y el presidencialismo.

La teoría sobre el particular, es considerada como un sistema de restricciones al ejercicio del mismo y, por tanto, garantía de la libertad de los individuos. Atribuye a los distintos órganos de gobierno funciones específicas y establece equilibrio entre ellos al normar su autonomía a fin de que actúen separadamente en el cumplimiento de sus funciones, pero vinculados a los fines propios del Estado. Como explica el politólogo argentino Carlos Fayt, la división de poderes es "un procedimiento de ordenación del poder de autoridad, buscando equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y separados, sin que por ello deje de existir una necesaria coordinación funcional". El propio Montesquieu afirma que "todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares".

En el proceso de constitucionalización del Estado moderno, la doctrina analizada surge como un valladar al ejercicio del poder absoluto, constituyendo una base relevante de las libertades políticas sostenidas por el liberalismo. Su influencia en la organización del poder a partir del siglo XVIII, ha sido determinante en todas las naciones, las cuales en sus textos constitucionales la han acogido como fundamento de la distribución del mismo. Actualmente la división del poder, más que implicar una fragmentación, como parecía entenderse en sus orígenes, conlleva la idea de separación o coordinación de funciones o competencias.

III. En México, el principio constitucional de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y de que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio, funda la división del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial como órganos institucionales para su cabal ejercicio. De esta forma, la Constitución mexicana localiza y precisa las diversas funciones del Estado mexicano en tres órganos distintos e independientes, como principio de limitación y colaboración de un poder de la Federación, mediante fórmulas

constitucionales de competencia, función y equilibrio de los citados órganos para garantizar la vida y libertad del Estado.

Así, la Constitución Política, denomina al primer capítulo de su Título Tercero, "De la División de Poderes", y en el artículo 49, establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación..." De lo que se desprende que la influencia tan poderosa de la teoría de Montesquieu, llegó también hasta nuestro país y fue plasmado así en nuestras distintas cartas magnas, desde la Constitución de 1824; las Bases Constitucionales de 1835; la Constitución de 1857 y la actual Constitución promulgada en 1917. Cabe aclarar, que incluso la llamada Constitución de Cádiz, de 1812, ya consagraba el principio de división de poderes, pero no fue posible realizarla en los años posteriores, debido, primero, a la resistencia que opusieron los virreyes, y después, en la época independiente, ya bajo la vigencia de la Constitución de 1824, que recogió estos principios, a las tremendas luchas sostenidas por los partidos liberal y conservador.

Jorge Carpizo, afirma que la tesis mexicana que han seguido todas las constituciones de nuestro país, salvo la de 1814, "consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder".

Por otra parte, cabe mencionar que en México, la crítica al tema que, ocupa, ha girado entorno a la preponderancia del Poder Ejecutivo en el ejercicio del poder y la aparente confusión de poderes, que en realidad debe ser vista como colaboración entre los mismos (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CUEVA, Mario de la, *Teoría del Estado*, apuntes de clase editados por Francisco Berlín Valenzuela, México, 1961.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones de la UNAM, México, 1985.

FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1983, 6a. ed.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.

educación política, función de



I. *Función* (vid. *supra*, *división de funciones*). *Educación*, instrucción sistemática, enseñanza, acción de impartir conocimientos, efecto de la enseñanza. Proviene del latín *educationem*, acusativo de *educatio* (radical *education-*) de *educatus* participio pasivo de *educare*, educar, dar conocimiento o adiestramiento, enseñar (BDELE, 1989). Según el DLE, en su tercera acepción, educación es: instrucción por medio de la acción docente (enseñanza).

Equivale en otros idiomas este vocablo a: portugués, *educação*, *instrução*; inglés, *education*; francés, *éducation*; alemán, *erziehung*, *fachbildung* e italiano, *educazione*.

En cuanto al vocablo *política*, es considerado como terminación femenina de político. Político "relativo a cuestiones de gobierno o del Estado" (política: plan de acción para alcanzar un fin determinado; actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos) del latín *politicus* (adjetivo), del griego *politikos* "de los ciudadanos", de *polites* "ciudadano" (de polis "ciudad", del indoeuropeo *pel-* "ciudadela" (fortificación permanente en el centro de un poblado, que sirve para dominarlo o de último refugio a su guarnición) DLE. Según este diccionario, política es, en su primera acepción: arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados y, en la tercera: actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos, con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo.

II. A partir de las anteriores consideraciones, la *función de educación política* de los parlamentos es aquella que consiste en el conjunto de acciones de uno o varios de sus miembros o de un parlamento como tal, con el propósito de adquirir o impartir conocimientos para participar en las decisiones relativas a los asuntos públicos, en la conducción de los mismos y en su difusión. Mediante el ejercicio de esta función, los parlamentos realizan acciones tendentes a incrementar y mejorar el nivel de conocimientos de la población y obtener una más amplia preparación para el cumplimiento eficaz y responsable de su vida ciudadana. Como receptor, selector y ordenador de las necesidades y demandas de los miembros de las comunidades nacionales, el parlamento y sus integrantes pueden canalizarlas como asuntos prioritarios en las deliberaciones que se producen en su seno, para adoptar las mejores decisiones, que deben ser producto de un interés directo en quienes participan en las soluciones de los problemas planteados.

En muchos parlamentos contemporáneos son designadas por sus electores personas destacadas por sus conocimientos específicos de problemas y posibilidades de desarrollo económico y político, así como otras sobresalientes por su visión general de problemas nacionales o internacionales; caracterizadas muchas de ellas por encontrar caminos para el bienestar de sus connacionales.

En el ejercicio de sus funciones parlamentarias y por la interrelación con otros parlamentarios, diversos órganos de gobierno y fuentes de información, influyen en los miembros del parlamento para ampliar sus conocimientos, mejorar su percepción de los interflujos de los fenómenos naturales y sociales y enterarse de más numerosas, variadas y posibles soluciones a los problemas que la nación debe enfrentar y a las acciones que deban seguirse para resolverlos.

Acorde con lo anterior, cada parlamentario, por el ejercicio de sus funciones, tiene la posibilidad de ampliar sus datos, ordenarlos y sistematizarlos, intercambiando experiencias y conocimientos con sus electores y el pueblo en general, con el propósito de lograr información recíproca que los complemente de mejor manera para cumplir sus complejas tareas parlamentarias.

Como receptores, selectores y conductores de las demandas de la población para llevarlas, adecuadamente expresadas, al debate parlamentario, los miembros de las asambleas legislativas, pueden llegar a encontrar puntos de coincidencia en la toma de decisiones, que beneficien realmente a sus representados. De ahí que cada decisión parlamentaria implica la pretensión de conciliar el mayor número de intereses o la prevalencia de los más útiles a la población, por lo que

es necesario que ésta conozca los motivos y finalidades de esas decisiones. No debe soslayarse que en la época actual las sociedades democráticas exigen que se gobierne con el mayor consenso posible, que sólo se da cuando existe una buena intercomunicación entre los actores políticos.

La explicación de las decisiones adoptadas en el seno del parlamento, corre a cargo del representante popular, quien tiene que informar del cumplimiento de su deber a sus representados a través de los medios de comunicación a su alcance, como son los impresos, electrónicos y también de manera directa, complementando así la función de comunicación ya tratada, con esta esencial función educativa.

Bernard Schwartz, al hablar de la naturaleza y amplitud del Poder Legislativo depositado en el Congreso de los Estados Unidos, nos dice que es por medio de su representante en la asamblea federal que la localidad es normalmente capaz de hacer oír sus opiniones en el plano nacional. Pero el cuerpo legislativo es más que un "comité de agravios" en que los representados pueden ventilar sus opiniones y quejas. Es aún más importante como un *moldeador* que como receptáculo de la opinión pública. Su tarea en este respecto es *ilustrar y educar*, asegurando la adecuada discusión de los casos importantes ante el país. El debate en la legislatura debe esclarecer esos puntos y capacitar a la nación de manera inteligente para que sostenga la posición adoptada finalmente en las dos cámaras o se oponga a ella.

La función de educación parlamentaria, en este sentido, parte de la base de entender el educar como la conjunción de elementos de dos significados; "el preparar a alguien para ejercer cierta función o para vivir de cierta manera", según María Moliner.

Numerosos parlamentos han sido instituidos por pueblos que saben ejercer sus derechos ciudadanos y vivir libre y responsablemente. La función educativa del parlamento consistirá en mantener las garantías y posibilidades de educación, mejorarlas cualitativa y cuantitativamente, para bien del propio parlamento, pues un pueblo educado tiene mayor suma de capacidades para elegir y mantener un parlamento libre, digno, eficaz y respetable. Lo anterior hace vigente el pensamiento de Licurgo de que: "El primer propósito de un legislador debe ser la educación."

III. En México, la Constitución Política, destaca de manera fundamental el papel que la educación tiene en la vida de la nación y su orientación democrática, pues en su artículo tercero, colocado dentro de la parte dogmática que se refiere a las garantías individuales, establece en sus dos primeros párrafos y en la fracción I y II que: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias".

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
Además:

a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y

c) contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte con el fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos, o de individuos.

De acuerdo con estos principios y postulados que norman la educación en México, el Congreso de la Unión a través de sus dos cámaras, deberá orientar la función de educación parlamentaria por los mismos cauces, para contribuir a lograr la superación integral del pueblo mexicano (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

MOLINER, María, *Diccionario de Uso Español*, Gredos, Madrid, 1977, t. I.

ejecución de leyes

I. Ejecución viene del latín *exsecutio*. Acción y efecto de ejecutar.

Equivale en otros idiomas a: *execução* en portugués; *execution* en inglés; *exécution* en francés; *aüsführung*, *hinrichtung* en alemán y *esecuzione* en italiano *leyes (vid. supra ley)*.

Ejecución de leyes es la facultad de realizar o llevar a la práctica lo establecido por la ley.

II. El término *ejecución de leyes* se encuentra asociado a la existencia misma del Estado y a la división de poderes del gobierno. En los estados modernos, los gobiernos cuentan con un sistema para hacer leyes o Poder Legislativo, un órgano para hacerlas ejecutar, o Poder Ejecutivo, y otro para interpretarlas y aplicarlas, o Poder Judicial. Esto no significa que los tres poderes estén separados necesariamente, como ocurre en las monarquías absolutas todavía existentes hoy. La ejecución de las leyes se confiere al Poder Ejecutivo, que es responsable de administrar los intereses del Estado. Este poder recae en el Presidente en las repúblicas de forma presidencial, y en el primer ministro en los gobiernos parlamentarios.

En la escuela doctrinaria se discute la realidad de la "pirámide jurídica" Kelseniana, que señala la jerarquía de las leyes. De la ley superior a la ley secundaria, en donde la Constitución es la ley suprema y las otras leyes y reglamentos tienen una jerarquía que ordena según el nivel o grado, la

forma como deben interpretarse y ejecutarse esas leyes de manera que no entren en contradicción, porque siempre habrá una superior que norme.

En los estados con un fuerte sistema presidencialista, generalmente las leyes se contradicen, porque una ley de menor jerarquía, por la facultad reglamentaria que tiene el presidente rompe con la pirámida jurídica, de no violar la ley superior. Por ello la discusión actual es que se abroge la facultad reglamentaria del presidente y éste se vuelva sólo en un ejecutor de leyes, como lo establecen los principios constitucionales.

III. En México, la facultad de ejecutar las leyes corresponde al Presidente de la República, tal como lo consigna el artículo 89 de la Constitución. Dicho artículo garantiza al Poder Ejecutivo la independencia y la fuerza que requiere para dirigir los asuntos del país, caracterizando al sistema de gobierno mexicano como presidencial. Conforme lo señala el jurista Emilio Rabasa, dicha facultad significa "convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden económico, social, político, cultura, etc." y por lo tanto, "se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el legislativo", amén de que se le autoriza para realizar todos los actos relativos a la administración pública.

Las amplias facultades ejecutivas se confirieron al Presidente de la República desde los primeros documentos constitucionales de México. Uno de ellos es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 que en su artículo 16, fracción I establece entre las facultades del Presidente: "Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior."

La redacción y numeración de este párrafo cambiaron en los diferentes textos constitucionales, manteniéndose el espíritu del mismo. Así, aparece en forma idéntica en el artículo 110, fracción II de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. La redacción se modificó e incluyó en la fracción IV del artículo 87 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, otorgando al Presidente la facultad para: "Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas."

El texto actual, comprendido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución de 1917, en el que se establecen las facultades del Presidente, es el mismo que se consignó en la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857, y señala: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", conocida también como la "facultad reglamentaria".

Aunque otros artículos de la Constitución señalan también algunas facultades a cargo del Ejecutivo, relacionadas con la ejecución de las leyes, es justamente el artículo 89 donde se consignan las más amplias facultades al Presidente de la República y en la fracción I se le responsabiliza de proveer a la ejecución de las leyes. Esto motivó, al triunfo de la Revolución de 1910, que surgieran partidarios de un sistema parlamentario, cuyo objetivo era disminuir el peso del poder presidencial en México. Así, en el debate que se llevó a cabo el 18 de enero de 1917, el constituyente Pastrana Jaimes alegó la necesidad de limitar el poder presidencial dado que rebasaba con mucho el conferido a cualquier rey en una monarquía, mientras que Herrera Manuel sostuvo que el sistema parlamentario tiende a la anulación del Poder Ejecutivo. Finalmente, la votación favoreció a los partidarios del régimen presidencialista.

La propia Constitución mexicana, señala algunas facultades de orden ejecutivo de las leyes a los otros dos poderes. Por ejemplo, al legislativo se le faculta para "establecer, organizar y sostener escuelas en toda la república..." (art. 73, fracción XXV), aunque en la práctica es la Secretaría de Educación Pública, perteneciente al Poder Ejecutivo la que establece, organiza y sostiene las escuelas. Por otro lado, el Poder Judicial está facultado, a través de la Suprema Corte, para practicar de oficio la averiguación de algún hecho que constituya la violación del voto público (art. 97) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, edición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, 3a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Miguel Ángel Porrúa México, 1995, 8a. ed.

VEGA VERA, David M., *México. Una forma republicana de gobierno. Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México 1810-1995*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, 1a ed., vol. I. Serie C, Estudios Históricos, núm. 51.

_____, *El presidencialismo mexicano en la modernidad*, Porrúa.

elección de diputados

I. *Elección* es la "acción o efecto de escoger o seleccionar entre varios; acción o efecto de escoger por votación entre los candidatos para un cargo"; proviene este vocablo del latín *electionem*, acusativo de *electio* (radical *election-*) "elección, acción de escoger", de *electus*, participio pasivo de *eligere*, de e sacar más *ligere*, de *legere* "recoger, escoger, leer" (BDELE, 1989). Según el DLE, 1982, *elección* es, en la tercera acepción: nombramiento que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc. y, de acuerdo al cuarto significado: deliberación, libertad para obrar.

El término *elección* se escribe en portugués *eleição*; en inglés *election*; en francés *élection*; en alemán *wahl* y en italiano *elezione*.

Según David Butler, del Nuffield College, de Oxford, las elecciones son: ...un procedimiento con normas reconocidas en que, toda la población o parte de ésta, elige a una o varias personas para ocupar un cargo. Deben distinguirse de los métodos alternativos de selección por nombramiento o por suertes. En casi todas las sociedades existe alguna forma de elección de líderes o delegados o representantes, aunque el sistema de votación, el alcance del sufragio y la limpieza del proceso difieren mucho. En el siglo XX, incluso algunos regímenes totalitarios han considerado conveniente tratar de legitimarse por medio de alguna forma de elección, aunque no ofrecieran otras alternativas. Probablemente no celebren elecciones verdaderamente competitivas más de un tercio de los aproximadamente ciento sesenta naciones que existen.

Por cuanto al vocablo diputado, su significado se entiende como un "representante de los electores en un órgano legislativo"; este término proviene del latín *deputare*, *deputatus* (de, de; putare, arbitrar), *vid. infra*.

Este vocablo se traduce al portugués *deputado*; al inglés *deputy*; al francés *député*; al alemán *abgeordneter* y al italiano *deputato*.

II. La voz a desarrollar tiene una estrecha relación con los sistemas electorales, al ser éstos, el mecanismo o mecanismos a través de los cuales se establecen las reglas o procedimientos, por el que son electos los representantes populares. En este sentido, cada país cuenta con una forma específica de elección, por mencionar, el sistema de mayoría relativa o absoluta, la representación proporcional, la ley de D'Hondt o las listas de Land; independientemente, del procedimiento de elección, al derecho parlamentario le interesa que cada proceso electoral atienda a ciertos

principios como los de legalidad, imparcialidad y equidad que garanticen transparencia y credibilidad en la conformación de los parlamentos.

A continuación se citan algunos ejemplos, de la forma en que son electos diputados en distintos países:

En Canadá, el parlamento se integra por el Senado y la Cámara de los Comunes, esta última, se compone de 295 diputados, de los cuales 282 son representantes de circunscripciones distritales con un número de pobladores que resulta de dividir la población nacional entre el número de ellas y 13 que son los representantes de los territorios, su método de elección es por mayoría relativa y duran en su cargo cinco años, si la Cámara no es disuelta.

Por su parte, en Costa Rica que es partidaria del unicameralismo, su Asamblea Legislativa se compone de 57 diputados electos directamente en cada provincia, correspondiéndole al Tribunal Supremo de Elecciones asignar un número de diputaciones a las provincias, en proporción a la población de cada una de ellas, según estipula su Constitución.

El sistema electoral costarricense es *sui generis*, basado en la representación proporcional,

...en este caso, se calcula un cociente simple electoral, dividiendo el total de la votación entre el número de curules, o sea 57. Con ese cociente se establece el umbral para participar en la distribución, que equivale al 50 por ciento del cociente simple electoral. Una vez determinado el número de partidos que participarán en la distribución se calcula un segundo cociente, tomando en cuenta solamente la votación de las listas de candidatos que participan en la distribución. Se asignan las curules para cada lista en función del número de veces que cabe el segundo cociente en la votación de cada una de ellas. Si después de esa distribución aún faltan curules por distribuir, éstas se asignan a los restos mayores, pero tomando en cuenta la votación de los partidos que quedaron eliminados para la primera distribución.

El Congreso de los Diputados en España, se integra por 350 miembros electos por el sistema de representación proporcional, mediante listas bloqueadas y los partidos deben obtener más del 3 por ciento de la votación nacional, las 50 provincias que conforman esta nación sirven de circunscripciones plurinominales. La forma de distribución de los curules se le conoce como ley de D'Hondt "funciona a partir de divisiones sistemáticas de la votación obtenida por los diversos partidos, con el objeto de conformar una tabla distribuidora. Construida la tabla las curules se asignan a los números más elevados, con lo que se determina cuántas curules le corresponden a cada partido".

Si bien, el objetivo de cada sistema electoral es lograr la integración de los parlamentos, el tipo de sistema electoral que se emplee, tiene ventajas y desventajas para los órganos legislativos, por lo que hace a la conformación de las mayorías y minorías parlamentarias, ya que en el caso de los sistemas proporcionales, en distintas ocasiones se especula con las cifras electorales y el número de curules en disputa, pasando de la contienda electoral a la lucha aritmética y calculadora de los partidos, en pos de una representatividad en el parlamento; o en el caso, del sistema de mayoría relativa la problemática que se presenta es la sobrerrepresentación, ya que regularmente se deja fuera a organizaciones políticas que tienen considerables porcentajes de votación, por tal motivo en muchos países se opta por los sistemas mixtos (mayoría y representación proporcional) para darle un uso apropiado a los votos.

A lo anterior, no debemos olvidar el papel que tenga el órgano legislativo en cada régimen político (presidencial o parlamentario) de ello depende, también, el tipo de sistema electoral que se utilice para su integración.

III. En México, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, compuesto por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. La Cámara de Diputados la integran 500 miembros,

300 electos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos electorales y 200 electos por el sistema de representación proporcional en cinco circunscripciones electorales, con base en listas. El periodo de su cargo es de tres años (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Instituto Federal Electoral, México, 1995. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

elección de senadores

I. El vocablo *senador* proviene del latín *senator*, *senex*, viejo o anciano; en Roma el senador era integrante del *senatus*, órgano consultivo que durante la época de la República tuvo gran influencia. En la actualidad, el senador es uno de los representantes de la sociedad, que es electo popularmente o bien es designado, para ser parte del órgano legislativo denominado Senado.

El término *senador* se traduce a otras lenguas, de la siguiente manera: en portugués *senador*; en inglés *senator*; en francés *sénateur*; en alemán *senator* y en italiano *senatore*. En cuanto al término elección, *vid. infra*.

II. Por naturaleza, el Senado es considerado como el cuerpo colegiado que se integra por los hombres más experimentados y se le otorga la representación de las entidades en un estado federal, o bien, se conforma con personas con reconocimiento o que han ocupado ciertos cargos públicos, en una monarquía. Esta situación hace peculiar la forma de integración de cada Senado en el mundo; así, en algunos países sus miembros son electos popularmente y en otros, es mediante designación o elección indirecta.

En este último grupo encontramos como ejemplo a Francia, en donde los senadores son designados por sufragio indirecto, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Constitución francesa; por su parte, la ordenanza del 15 de noviembre de 1958 establece las tres categorías de electores que integran el colegio senatorial: los diputados, los consejos generales y los delegados de los consejeros municipales o sus suplentes.

En cambio, los electos popularmente atienden a los distintos sistemas electorales existentes o en ciertos casos, mediante la creación de nuevas formas de elección.

En Estados Unidos, el Senado se compone por dos senadores de cada estado, electos directamente, por un término de seis años, renovándose una tercera parte de ellos cada dos años. Cabe señalar, que en este país desde 1913 con la enmienda XVII a su Constitución, se estableció la elección directa, ya que anteriormente a esa fecha, se hacía de manera indirecta por conducto de las legislaturas de los estados.

Por lo que hace a Italia, el *Senato* (Cámara de Senadores) se compone de 315 miembros, elegidos para un periodo de cinco años; se agregan cinco senadores vitalicios designados por el Presidente de la República; también forman parte quienes han ejercido la más alta magistratura política. Cada región elige a un mínimo de siete senadores, con excepción de las regiones de Friuli-Venecia-Giulia que cuenta con tres; Molise que tiene dos y Val d'Aosta que sólo tiene un senador. Para la elección es aplicado un sistema modificado de votación proporcional.

El Senado en España, está compuesto conforme a un sistema mixto, que parte de un criterio igualitario, ya que 208 miembros son electos directamente cada cuatro años por simple mayoría de votos. Cuarenta y siete provincias eligen cuatro senadores cada una, 11 legisladores más son electos en las dos provincias de las Islas Canarias, cinco los eligen las Islas Baleares y dos senadores son electos por los territorios de Ceuta y Melilla, en África del Norte. Al número anterior se agregan aproximadamente 42, designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, para hacer un total de 250.

III. En el caso de México, se puede observar que antes de la reforma de 1996, la Constitución en el artículo 56 establecía que por cada estado y por el Distrito Federal se elegirían cuatro senadores, de los cuales tres serían electos según el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, para conformar un total de 128 senadores que representarán a las 32 entidades. Para cada entidad federativa, los partidos políticos debían de registrar una lista con tres fórmulas de candidatos; la senaduría de primera minoría era asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. El Senado mexicano se renueva cada seis años en su totalidad. Pero a partir de la reforma constitucional en materia electoral, de 1996, la Cámara de Senadores se integrará por el mismo número de legisladores, 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; debiendo los partidos políticos registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría, se le asignará a la fórmula del partido que haya ocupado el segundo lugar en la votación, de la entidad respectiva; y los 32 senadores restantes se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAPO GIOL, Jorge, "El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial", en *Parlamento y Sociedad Civil (Simposium)*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980.

elecciones

I. El vocablo *elecciones*, proviene del latín *electionem*, acusativo de *electio* (radical *election-*) "elección, acción de escoger", de *electus*, participio pasivo de *eligere* "elegir, escoger; elegir por votación", de e- "sacar" + *ligere*, de *legere* "recoger, escoger, lee" (BDELE, 1989).

II. Para definir a este vocablo debemos partir del término elección, el cual se entiende como una selección, preferencia, escogimiento y hasta una libertad para actuar. En este sentido, las elecciones son el proceso a través del cual los ciudadanos escogen a los individuos que deben ocupar los cargos de elección popular, conforme a los tiempos y formas que establezcan las normas jurídicas. Al respecto, numerosos tratadistas han abordado el tema, señalando además de su concepto otros puntos sobresalientes, como sus tipos, clasificaciones y patologías.

Para el autor alemán Dieter Nohlen, las elecciones son una "técnica" de designación de los representantes, ya que, el hecho de que existan elecciones no es presupuesto de democracia; a través de éstas se sustituye a otros procedimientos como la designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento, por lo que, apunta "las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo".

Así definidas, las elecciones son el medio a través del cual, los ciudadanos que aspiren a ser parte de un parlamento, tendrán que sujetarse a un proceso con reglas definidas, a fin de obtener el

apoyo popular, que los conduzca a la victoria y a convertirse en legisladores. Para ello, podemos citar dos formas de elección que son las más típicas para la conformación de los órganos legislativos: la primera, directa que es aquella en que el cuerpo electoral escoge sin intermediarios a algunos de sus representantes y la segunda, la indirecta, cuando lo hace por medio de otros representantes o bien es una autoridad la que designa a quienes habrán de integrar una Cámara o Asamblea legislativa.

De acuerdo con el marco jurídico que garantice la plena libertad ciudadana de elegir a sus gobernantes, se observan distintas clases de elecciones, los autores ingleses Guy Hermet, Alain Rouquié y J.J. Linz en su obra *¿Para qué sirven las elecciones?*, distinguen tres formas: elecciones competitivas, elecciones semicompetitivas y elecciones no competitivas.

Las elecciones competitivas se encuadran en los sistemas políticos de corte democrático, donde se establecen ciertos principios que aseguran procesos electorales justos, éstos son: libertad de elegir y ser electo; alternancia del poder; normas jurídicas que garanticen transparencia y credibilidad. Estos principios contribuyen a hacer de las elecciones un principio legitimador del poder político. En cambio, las elecciones semicompetitivas se ubican en los sistemas políticos autoritarios donde los presupuestos enunciados con anterioridad se presentan en bajo porcentaje o son limitados y finalmente, las elecciones no competitivas se dan en sistemas políticos totalitarios donde tienen un valor relativo los comicios, ya que sólo tienen un papel de dominación política y los lineamientos enunciados no existen.

Uno de los aspectos de las elecciones que más preocupa a los estudiosos del derecho electoral, es el de sus patologías, es decir, el de aquellos errores, omisiones o circunstancias que desvirtúan la esencia y sentido de los procesos electorales. El hecho de que exista presunción sobre fraude en unos comicios, demerita la imagen y ejercicio del poder; así, si una elección se considera que fue comprada o preparada en sus resultados, provoca el desánimo en los electores y demerita la credibilidad del gobernante. De ahí, que la regulación jurídica que se otorgue a las elecciones, deba responder ante todo, a crear confianza y certeza, de que existe transparencia y limpieza en los comicios.

Para el derecho parlamentario, las elecciones tienen diversos significados, el más importante, es que ellas son el mecanismo que legitima la integración de los órganos legislativos; de esta premisa se derivan las siguientes: el parlamento será reflejo de la voluntad política del pueblo; con el voto se delinea qué partido político será la mayoría y cuál la minoría y, dan vigencia al origen de representación popular que tienen los órganos legislativos.

Asimismo, las elecciones cuentan con una importancia distinta en cada régimen político; en uno de tipo presidencial, la renovación del Poder Legislativo puede implicar un Poder Ejecutivo de un partido político y el control del parlamento estar a cargo de otra organización política, o bien, que los dos poderes estén controlados por un sólo partido. Por lo que respecta al régimen parlamentario, las elecciones tienen un papel diferente, debido a que el partido político que obtenga la mayoría en el órgano legislativo respectivo, dirige éste y tiene a su cargo el gobierno (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 1980.

_____, *Teoría y praxis política electoral*, Porrúa, México, 1983.

HERMET, Guy, Alain Rouquié y J.J Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

MACKENZIE, W.J.M., *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

electorado

I. El término *electorado*, deriva de la palabra elector que proviene del latín *elector* (que elige). El DLE define a elector como el que "vota o tiene derecho a hacerlo en unas elecciones", por su parte, *electorado* es considerado como el estado de Alemania gobernado por un Elector, citando como ejemplo, Brandeburgo, región oriental alemana que fue desde el siglo XV asiento de un poderoso electorado, que acrecentó y organizó la Casa de los Hohenzollern y llegó a ser el núcleo de la monarquía prusiana; asimismo, el citado diccionario otorga a electorado otra acepción: es el conjunto de electores de un país o circunscripción.

II. Electorado se refiere, a las personas que reúnen ciertos requisitos legales, para poder ejercer el derecho al sufragio. Así, de inicio, debemos distinguir este término con el de ciudadano, si bien se requiere de dicha calidad para ser elector, su ámbito de acción es más amplio, ya que implica ser sujeto de derechos y obligaciones; en cambio, ser parte del electorado circunscribe tan sólo esos derechos y obligaciones a la materia electoral. En Roma, se diferenciaron las voces ciudadano y elector, "el *jus suffragii* se distinguió del *jus civitates*, el primero caracterizaba a los hombres libres y el segundo sólo era atributo de ciertos ciudadanos, por ejemplo, no era concedido a libertos y gladiadores".

Para ser parte de ese conjunto de electores, se requiere cumplir ciertos requisitos, que son generalmente: nacionalidad (ser individuo perteneciente a un país o ser considerado como tal); ciudadanía (ser sujeto de derechos y obligaciones); edad (oscila entre los 16 y 21 años); sexo (por años el voto era sólo prerrogativa de los hombres) y vecindad (el poder elegir representante en una determina circunscripción, atendiendo a la residencia) (*vid. supra, ciudadano y ciudadanía*).

Existen algunas incapacidades para ser parte del *electorado*, como son: carecer o estar disminuido de las facultades mentales, estar sujeto a proceso penal que implique privación de la libertad, por vagancia o ebriedad consuetudinaria o por incumplimiento de obligaciones constitucionales.

A través de la historia, han existido algunas restricciones para ser considerado elector, como fueron el sufragio censitario y el sufragio capacitario; el primero exigía a los electores contar con determinada riqueza y el segundo, un cierto nivel intelectual. "El caso más típico de sufragio censitario fue el del Parlamento inglés hasta la reforma de 1832, en que sólo los propietarios de tierras tenían derecho al voto." Con el desarrollo político del hombre y del Estado se fue conquistando lo que hoy conocemos como sufragio universal.

El conjunto de electores que precisamente denominamos electorado, conforman el instrumento técnico-jurídico llamado cuerpo electoral o padrón electoral, que es el documento que contiene los nombres de las personas que cumplen con los requisitos señalados por la ley, para ejercer el derecho al voto. Es decir, el cuerpo electoral son los ciudadanos legalmente facultados para elegir gobernantes.

Es tal la importancia del padrón electoral para las elecciones, que cada país procura que sea el instrumento jurídico más confiable, por ejemplo, en Costa Rica la elaboración del cuerpo electoral está a cargo del Registro Civil y Electoral, dicho documento contiene la fotografía del votante, así como la cédula de identidad que funciona como credencial de elector. Un año antes de la elección, las listas electorales son exhibidas en todo el país y entregadas a los partidos políticos para su revisión.

En Francia, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos se encarga de concentrar el fichero general de los electores y de elaborar las listas electorales. Forman parte del cuerpo electoral los ciudadanos franceses que tengan 18 años cumplidos, gocen de sus derechos civiles y políticos y no se encuentren en algún caso de incapacidad previsto por la ley.

Para el derecho parlamentario, el electorado tiene una doble importancia: la primera, que son los electores los que deciden quiénes deben integrar el órgano legislativo y el compromiso que surge entre representante-representado, y segundo, a todo parlamento le interesa que ese conjunto de electores integrados en un cuerpo electoral, sea transparente; en virtud de lo anterior, en algunos países, los miembros del Poder Legislativo forman parte de comisiones de vigilancia sobre este instrumento electoral (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 1980.

CARRERAS, Francisc de y Josep Valles M., *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977.

MACKENZIE, W.J.M., *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.

NEWMAN VALENZUELA, José, "Registro nacional de electores", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1986.

electoral, función

I. *Vid. supra, división de funciones y elecciones*, en virtud de que lo electoral es lo relativo a esta última. El vocablo electoral, según el DLE, es lo perteneciente o relativo a la dignidad o a la calidad de elector y perteneciente o relativo a electores o elecciones (determinante de ellas o producto suyo, según Cabanellas).

Este vocablo se traduce en otros idiomas: portugués, *eleitoral*; inglés, *electoral* y *électoral* en francés.

II. En la actualidad el derecho electoral, en el que también se enmarca nuestro tema, tiene un doble contenido:

a) Electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes; y

b) de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos.

Consecuentemente, el derecho electoral puede ser definido como "el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas".

En términos generales, los parlamentos, dentro de un sistema presidencial, realizan entre sus diversas funciones, la llamada electoral, tendente a seleccionar, en casos especiales, al presidente en los casos de falta absoluta o temporal, de acuerdo a lo que preceptúan las constituciones de cada uno de los países.

Esta función electoral, también es ejercida de manera regular por los parlamentos, en un sistema parlamentario, debido a que el gobierno en su conjunto proviene de ellos. La importancia de esta acción electoral del parlamento fue considerada por el analista político Walter Bagehot, en la segunda mitad del siglo XIX, como una de las funciones más trascendentales de la actividad parlamentaria.

En los Estados Unidos de Norteamérica, se contempla un ejemplo de esta función electoral del Congreso, contenida en la enmienda XII, en la que se establece que si ninguna persona para

ocupar la presidencia "tiene Imayoría, entonces la Cámara de Representantes, votando por cédulas, escogerá inmediatamente al Presidente de entre las personas que figuran en la lista de quienes han recibido sufragios para Presidente y cuenten con más votos... si la Cámara de Representantes no eligiere Presidente, en los casos en que pase a ella el derecho de escogerlo, antes del día 4 de marzo siguiente, entonces el Presidente actuará como Vicepresidente" Agrega, además, esta enmienda que:

...la persona que obtenga el mayor número de votos para Vicepresidente será Vicepresidente, siempre que dicho número represente la mayoría de todos los electores nombrados y si ninguna persona reúne la mayoría, entonces el Senado escogerá al Vicepresidente entre las dos con mayor cantidad de votos que figuren en la lista.

Un ejemplo más de esta función electoral del Congreso de los Estados Unidos, se encuentra consignado en la fracción quinta de la Primera Sección del artículo dos, al disponer que:

En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, éste pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar qué funcionarios fungirán como Presidente en el caso que se supone. Este funcionario hará las veces de Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente.

En el caso español, encontramos que el Congreso de los Diputados también realiza funciones electorales al votar la candidatura de la persona propuesta por el monarca para ocupar el cargo de Presidente del Gobierno español. El artículo 99 de la Constitución española de 1978, señala:

1. Después de cada renovación del congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.
2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el rey le nombrará Presidente. De no alcanzar dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación 48 horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple...

En la India, la Constitución establece que el Presidente es elegido por un Colegio Electoral integrado por los miembros de las cámaras del parlamento y por los miembros electos por las asambleas legislativas de los estados. También el Vicepresidente de este país es elegido en forma semejante por los miembros de ambas cámaras del parlamento.

III. En nuestro país, existen distintas funciones electorales que realiza el parlamento y que se consigna, a su vez, en la ley fundamental, como son: la facultad para designar al Presidente de la República, en los casos de falta absoluta o temporal, previstas en los siguientes artículos: el artículo 73, fracción XXVI, que dice:

El congreso tiene facultad,... 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 o provisional, en los términos del artículo 84 y 85 de esta Constitución.

El artículo 84, que dispone lo que debe hacerse cuando el Presidente de la República llegare a faltar definitivamente y establece con qué calidad deberá elegir nuevo Presidente el propio Congreso o la Comisión Permanente, si el primero no estuviera en periodo de sesiones el cual puede ser interino, provisional o sustituto, según sea el tiempo del mandato en que tenga lugar vacante.

El artículo 85, que menciona la posibilidad de que la ausencia del Presidente se produzca conforme a cualquiera de las dos hipótesis siguientes:

1. Que al iniciarse un periodo constitucional no hubiere el primero de diciembre un Presidente electo, o que habiéndole no se presentare a tomar posesión; en ambas situaciones el Congreso debe designar al Presidente interino o la Comisión Permanente al provisional.
2. Que hubiese una falta temporal del titular del Ejecutivo. En tal caso, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en los recesos de las cámaras, designará un Presidente interino. Pero si la ausencia fuera por más de 30 y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente tras nombrar un interino, lo convocará a sesiones extraordinarias para que haga la designación.

Cuando ocurren las circunstancias previstas en los citados artículos constitucionales, el congreso mexicano realiza, dentro de la función electoral, una acción electora que tiene gran importancia, la cual es llevada a cabo por los diferentes parlamentos dentro del sistema presidencial. Esta acción electora es ejercida de manera regular en los sistemas parlamentarios, en virtud de que el jefe del ejecutivo y su gabinete provienen del parlamento y son designados por el mismo (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 1980.

_____, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. IV.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Editora Nacional, Madrid, 1982.

The American Heritage Dictionary of the English Language, American Heritage Publishing, USA. 1969.

empréstitos

I. La voz *empréstito* proviene del latín *in*, en y *praestitus*, participio pasado. de *praestare*, prestar. El DLE la define como la cantidad prestada o el préstamo que toma el Estado o una corporación o empresa, especialmente cuando está representado por títulos negociables o al portador.

En general todo préstamo, anticipo o crédito. Este vocablo se traduce al portugués, *empréstimo*; al inglés, *loan*; al francés, *emprunt*; al alemán, *darlehen* y al italiano, *préstito*.

II. En ámbito del derecho privado, el empréstito se refiere al contrato de préstamo, que de acuerdo con Guillermo Cabanellas, tiene dos formas: "tanto el de las cosas que cabe usar sin destruirlas, que se denomina comodato o empréstito de uso, como el de cesión de las mismas para un empleo o en que se consumen, denominado mutuo o empréstito de consumo".

Para el derecho público, es la operación financiera que realiza el Estado, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones. Para Marcos Kaplan el empréstito es una modalidad de deuda pública, que tiene diferentes formas: "comercializables o no en el mercado; de plazos de vencimiento variables; consolidadas o flotantes; certificados impositivos, certificados del tesoro, bonos de tesorería, bonos gubernamentales, etcétera".

En Bolivia, en el artículo 59 de la Constitución, se establecen las atribuciones del Poder Legislativo y en su base quinta le confiere el "autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales".

De igual manera, el Congreso de la República en Guatemala, es el encargado de autorizar la contratación de empréstitos, ya sea, en el exterior o que internamente celebre el Poder Ejecutivo, tal como lo establece el artículo 171 de su Constitución.

Con base en lo anterior, estamos frente a una de las manifestaciones de la función de control financiero (*vid. supra, financiera, función*) que tiene el parlamento, lo que significa, que todo empréstito que celebren los poderes ejecutivos de las naciones mencionadas, carecen de toda validez, si no cuentan con la aprobación del órgano legislativo; con ello, se logra hacer efectivo los llamados pesos y contrapesos del principio de la división de poderes, lo que permite en algunos casos, que el parlamento se oponga a contraer empréstitos que tan sólo tengan por objeto satisfacer intereses políticos del Ejecutivo.

III. En algunos países como México, el empréstito celebrado por el Estado, se encuentra bajo el control del Poder Legislativo, así lo señala el artículo 73 constitucional al referirse a las facultades del Congreso, en su fracción 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 monetaria, 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..." (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

KAPLAN, Marcos, "Deuda Pública", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, 1993, t. II.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1995.

endeudamiento

I. El término *endeudamiento* es una palabra compuesta que proviene del latín *in*, en, que se utiliza como prefijo para significar el inicio de una acción; mientras, que deuda deriva del latín *debita*, plural de *debitus*, débito, que significa deuda; es decir, endeudamiento implica tener deudas u obligaciones de carácter financiero.

II. Esta voz va ligada a deuda pública, por lo que hace a la temática de este diccionario, debido a que endeudamiento también podría utilizarse en las esferas del derecho privado. En este sentido, endeudamiento significa el monto de activo u obligaciones que debe un estado a otro, o bien, a

alguna institución bancaria. Las causas por las cuales un estado contrae empréstitos, ya sea en el extranjero o en su propio país, van ligadas a sus labores gubernamentales de impulsar el desarrollo, mediante la realización de obras, creación de fuentes de empleo o en otros casos, para hacer frente a situaciones económicas de emergencia o para el pago de estatizaciones.

El endeudamiento de una nación, más que ser un alivio temporal a la falta de recursos, es a mediano o largo plazo un problema político, económico y social para ese estado. En este renglón, encontramos a los denominados países en vías de desarrollo, los que en muchos casos, ven crecer sus deudas que al reestructurarlas tan sólo significa seguir pagando intereses y aceptando condiciones de como manejar su economía.

Si bien, los órganos legislativos cuentan con la atribución constitucional de aprobar todo lo relativo a la deuda pública, los parlamentarios tienen que aprobar o rechazar los plazos y condiciones que emiten las grandes potencias económicas, encontrándonos en este orden de ideas frente a un problema difícil por estar implicadas economía y política.

Para cualquier estado contar con una economía sólida le permite tener una política nacional estable y viceversa; pero, cuando la economía o la política no son efectivas ni tiene solidez, se da una descomposición en la estructura estatal, de ahí, que al momento de aprobar o rechazar un empréstito, el órgano legislativo atienda primero a la situación nacional.

La Constitución de la Nación Argentina, estipula en su artículo 75, fracción 7, que corresponde al Congreso "arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación".

El Congreso Nacional de Honduras, tiene como facultad constitucional, "reglamentar el pago de la deuda nacional, a iniciativa del Ejecutivo" según lo estipula el artículo 205, párrafo 39.

III. En materia de endeudamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala dentro de las facultades de su Congreso, "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... 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 correspondientes hubiere realizado..." (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

Constitución Política de la Nación Argentina, UNAM-FCE, México, 1994.

Constitución Política de la República de Honduras, UNAM-FCE, México, 1994.

Diccionario de la Real Academia Española, 1992.

LIÓNS, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1974.

enmienda

I. Del latín *enmendare*, corregir las faltas. Deriva de *menda* y *mendum*, que significa eliminación o expurgo de un vicio o error. Interesa referirnos a la cuarta acepción del DLE, en la que se considera como: propuesta de variante, adición o reemplazo de un proyecto, dictamen, informe o documento análogo. La sexta acepción tiene una connotación jurídica al asentar que: en los escritos, es rectificación perceptible de errores materiales, lo cual debe salvarse al final.

Esta palabra tiene su equivalencia en otras lenguas: portugués, *emenda*; inglés, *amendment*; francés, *amendement*; alemán, *verbesserung* e italiano, *emendamento*.

II. En el parlamento, se observa que el punto donde la coordinación legislativa puede desarticularse, es el de la necesaria coherencia de cada proyecto de ley con un proyecto integral, desarticulación que puede ocurrir en el momento en que la iniciativa originaria se presenta a consideración y motiva iniciativas incidentales (que añaden, suprimen, sustituyen o modifican) y que constituyen las enmiendas.

La *enmienda* constituye un derecho para los miembros de los parlamentos, que implica no solamente el poseer la facultad de formular proposiciones para suprimir, total o parcialmente e incluso modificar algunos elementos que integran la parte dispositiva de las iniciativas de ley, sino también la atribución de perfeccionar el texto legal con nuevas normas, a través de artículos adicionales.

1. En los Estados Unidos, la *enmienda (amendment)*, es una propuesta de cambios a la Constitución o a las leyes. La propuesta de cambio puede ser formulada tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado en cualquiera de las etapas del proceso de la elaboración de la ley. Las enmiendas pueden ser propuestas tanto por los diversos comités cuanto por el Pleno de las cámaras, los senadores pueden presentar propuestas que no están relacionadas con la ley en discusión pero la colegisladora no tiene este derecho; algunas enmiendas pretenden agregar un texto a la ley, otras pretenden eliminar parte del texto en todas las cláusulas de la ley y otras pretenden sustituir el lenguaje en que están escritas. Algunas enmiendas por su naturaleza pueden perseguir el propósito de reemplazar una ley completa, en cambio otras, simplemente pretenden modificar algunos de sus términos para perfeccionarla. Pueden hacer enmiendas a enmiendas que ya habían sido formuladas o hechas solamente en un segundo grado.

Enmiendas constitucionales. Desde que fueron fundados los Estados Unidos, numerosas enmiendas a la Constitución se han venido proponiendo, pero sólo 27 de ellas han sido aprobadas en virtud de las dificultades del procedimiento y el largo tiempo que requieren para su consumación. Alcanzó notoriedad la enmienda de 1992 que se hizo para evitar que el Congreso votara una ley para que sus miembros pudieran elevarse el sueldo.

La enmienda debe recibir el voto de las dos terceras partes de la mayoría en las dos cámaras y deberá ser ratificada por tres cuartas partes de los representantes de los Estados de la Unión Americana, es decir 38 miembros. De las 33 enmiendas sometidas a ratificación, entre las que fracasaron está la enmienda de la igualdad de los derechos, pues habiendo sido aprobada por el Congreso de 1972, faltaron tres estados (que votaron en convenciones estatales su no ratificación) para completar el número requerido, por lo que oficialmente fue congelada en junio de 1982.

La enmienda en términos generales, es una propuesta de cambios a un texto legal sometido a la consideración de una asamblea legislativa. Constituye, como dijera Eugène Pierre "el corolario del derecho general de iniciativa".

2. En Francia, el término enmienda no fue contemplado en las primeras constituciones, pues sólo se le encuentra a partir de la Carta Constitucional del 11 de junio de 1814. El derecho de enmienda es considerado en este país, como "la reforma principal de la iniciativa parlamentaria, la cual se ejerce fundamentalmente por un poder de modificación que se aplica, en la gran mayoría de los casos, a los textos presentados por el gobierno".

En la Constitución francesa de 1875 y 1946, se reservaba el ejercicio de este derecho de enmienda a los miembros del parlamento, sin embargo, en la Constitución de 1958, el artículo 44 en su primer párrafo señala: "Los miembros del parlamento y del gobierno tendrán el derecho de enmienda", agregando en los dos párrafos siguientes que "después de la apertura del debate el

gobierno podrá oponerse al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la comisión".

"Si el gobierno lo pide, la asamblea requerida se pronunciará mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión, sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el gobierno."

Es interesante señalar que el derecho del gobierno de proponer modificaciones a sus propios proyectos, se ejerce también mediante el procedimiento de la *carta rectificadora (lettre rectificative)*, que presenta algunas diferencias con la enmienda. Este medio no se encuentra previsto en la Constitución y consiste en la presentación de una carta del Primer Ministro, por medio de la cual propone modificaciones a un proyecto de ley que ya ha sido enviado al parlamento. Esta carta rectificadora puede constituir por sí misma el objeto de la enmienda.

III. En México, la palabra enmienda no tiene, por lo que se refiere a las reformas constitucionales, los mismos alcances que en el derecho norteamericano, pues, nuestra Constitución emplea el vocablo reforma para referirse a los modificaciones que se pueden hacer a su texto. Así, el artículo 135 constitucional, establece que:

...la Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de las mismas, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

A pesar de ser considerada como una Constitución rígida, la Constitución mexicana ha sufrido casi medio millar de reformas a iniciativa del Presidente de la República, quien hasta finales del presente siglo ha venido contando con el apoyo mayoritario de los miembros del Poder Legislativo, merced a la presencia considerable de los miembros del partido dominante, del cual el Ejecutivo es también el máximo jerarca.

Tratándose de la reforma de leyes secundarias, está previsto también en el proceso legislativo la posibilidad de enmiendas o reformas a las leyes mexicanas (*vid. infra, reforma constitucional y reforma de leyes*) (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. IV.
- DICKSON Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill* John Wiley and Sons, USA, 1993.
- Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.
- DUHAMEL, Oliver e Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, París, 1992.
- Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Editora Nacional, Madrid, 1982.
- The American Heritage Dictionary of the English Language*, American Heritage Publishing, USA, 1969.

entidad federativa

I. El vocablo *entidad* proviene del latín medieval *entitatem*, acusativo de *entitas* (radical *entitat-*) "entidad, hecho de existir, cualidad de ser". Su significado es: lo que constituye la esencia y unidad de una cosa. Colectividad considerada como unidad (DRELA).

En otros idiomas tiene su equivalente en: portugués, *entidade*; inglés, *entity*; francés, *entite*; alemán, *wesenheit* e italiano, *entirà*.

Entidad, es una unidad delimitada territorialmente, que para conformar un Estado, establece o confirma por medio de un pacto de unión con otras entidades (que se plasma en una Constitución escrita), las condiciones de división o distribución de poder político en un sistema, que sólo puede modificarse por procedimientos extraordinarios que ellas mismas formulan.

En los sistemas federales, los estados federados pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas autorizadas en la Constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y, en cierta medida, en oposición, a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables.

Por lo que respecta a *federativo(va)*, su raíz etimológica la encontramos en el término latín *foederātus*.

1. Es lo concerniente, perteneciente o relativo a la confederación.
2. Aplícase al sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno por las leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central (DLE).

La entidad federativa puede entenderse como una unidad, más o menos autónoma política y territorialmente, que compone o forma parte de una federación con gobierno soberano.

II. En el caso de España, encontramos el término "entidad local menor", que se refiere a núcleos de población escasa o de caserío disperso, que no pueden obtener el reconocimiento de municipios independientes. Esta figura aparece en la Constitución de 1924, donde se señalaba que las parroquias, aldeas, barrios y otros que conformen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes con características peculiares, podrían constituirse en "entidades locales" diferenciadas, cuando se suprimiera el municipio a que pertenecieran, en el caso de núcleos urbanos de nueva creación, que requirieran ser dotados de administración propia, o bien por alteración de los términos municipales, que dé lugar a que su núcleo de población pase a formar parte de otros municipios, etc. Las entidades que conforman el Estado español se organizan territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas las entidades mencionadas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Existen varios países que tienen estados federales, que se pueden agrupar, según la intensidad de relaciones de los estados miembros, en:

1. Las federaciones clásicas.
2. Federaciones con una vida propia relativamente limitada que fueron clasificadas como estados federales unitarios (K. Hesse) o como casi federaciones.
3. Las federaciones de los países en vías de desarrollo.
4. Las federaciones de estados socialistas.

III. En México, las entidades federativas, son los estados miembros que integran el Estado federal, a las cuales se consideran como partes integrantes de la federación. El artículo 43 de la Constitución, señala que México estará integrado por 31 estados, los cuales conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, mientras no haya dificultad entre éstos, los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero requieren de la aprobación del Congreso de la Unión. Para distintos teóricos, la autonomía, o relativa soberanía, que gozan las distintas entidades federativas, es su característica esencial. Dicha autonomía, se hace patente cuando se observa que cada entidad puede elaborar su propia Constitución y el o los procedimientos para su reforma.

El artículo 116 de la Constitución federal, señala los lineamientos centrales a los que debe sujetarse la entidad federativa para su organización, la división del poder público para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y su integración. Cabe recordar que el artículo 40, consigna que en todo lo concerniente a su régimen interior, nuestra República representativa democrática y federal está compuesta por estados libres y soberanos, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Jorge Carpizo, enumera, de manera sintética, algunos principios que rigen al Estado federal mexicano, entre los que destacan principalmente:

1. La división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su ámbito de competencia.
2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales.
3. Las entidades federativas se dan libremente su Propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal.
4. Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1978.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1985

Enciclopedia de Instituciones Políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1981.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

The American Heritage Dictionary of the English Language, American Heritage Publishing, USA, 1969.

escaño

I. Este vocablo Proviene del latín *scámmum*, *escambel*. Entre sus diversas acepciones interesa destacar: banco con respaldo, en el que pueden sentarse tres o más personas, frecuentemente

con forma de arco o de círculo; en la actualidad, en algunos países, se da ese nombre a los puestos políticos que implican un cargo público, o bien, al sitio que ocupan las personas físicas con este cargo, en el recinto del Congreso o del parlamento. Con base en esta última acepción, también se le denomina en algunos países *curules*. Entre los romanos, se decía, silla curul, en la que se sentaba el edil patricio. Siendo en un tiempo, señal de jerarquía.

Durante la etapa del oscurantismo, en los castillos medievales, los caballeros y sus servidores se sentaban sobre rústicos escaños o escabeles, junto a mesas largas y primitivas constituidas por simples tablas colocadas sobre caballetes, habiendo una silla especial en las ocasiones en que se encontraba presente un señor feudal de alto rango o inclusive el mismo rey.

En otros idiomas se traduce el vocablo que analizamos como: portugués, *escanho*; inglés, *seat*; francés, *banc*; alemán, *bank mit Lehne* e italiano *scanno*.

II. Aunque podría considerarse como el asiento, que para dar relieve a una autoridad, se destina a quien ejerce una importante magistratura u ostenta una elevada representación pública, en el ámbito parlamentario escaño es un puesto en el parlamento. Es equivalente a asiento parlamentario, designándose con la palabra escaño también cada uno de los puestos que integran un parlamento o asamblea legislativa. El número de escaños de la Cámara Baja se establece de acuerdo con la población nacional: por cada cierto número de habitantes hay un escaño parlamentario. En cambio el número de escaños de la Cámara Alta generalmente es un número fijo (DRAP).

En los Estados Unidos, se denomina escaño a la parte de un cuerpo legislativo que es ocupada por un senador o por un representante de la asamblea.

En el lenguaje parlamentario español, los escaños se oponen al *banco azul*, asiento reservado al gobierno, sean diputados sus miembros o no. Se ocupaban los escaños por la colocación de los diputados de una misma minoría, agrupados en un lugar determinado de la Cámara. Los cambios de escaño eran frecuentes en las últimas Cortes de la Monarquía y en las de la República, aunque siempre se respetaban los que acostumbraban ocupar los más destacados parlamentarios. El filósofo londinense y teórico de la defensa del régimen de representación Jeremy Bentham, afirmaba: "No ha de haber lugar predeterminado en una asamblea numerosa deliberante; y cada uno debe tomar el suyo a su elección y según el orden de su llegada."

III. En México, la connotación es similar a las mencionadas, pero es más frecuente el empleo del término curul, que significa el espacio que se le asigna a aquella persona que ha sido elegida representante de un distrito electoral, de un estado o del Distrito Federal. En el primer caso, ocupan las curules aquellos diputados electos por los principios de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales, y por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; en el segundo, las curules son asignadas a senadores, según el principio de mayoría relativa y asignación a primera minoría.

Normalmente, la ubicación de las curules, en las cámaras de diputados y senadores, no tiene preeminencia alguna, pero tratándose de la mesa directiva sus miembros ocupan un lugar especial. Los diputados y senadores ocupan asiento en cualquiera de las curules existentes, ya que no se asignan para ser ocupadas permanentemente, aunque en la práctica las curules son ocupadas por los mismos diputados durante la duración de la legislatura. En el apartado denominado "ceremonial", el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 190, consiga que los "diputados y senadores tomarán asiento sin preferencia alguna". El citado reglamento, establece una excepción especial para los legisladores que intervinieron en la creación de la Carta Magna de 1917, a la fecha ya fallecidos todos ellos, mencionando que: "Se otorga a los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917 el derecho de ocupar sin voz ni voto, y cuantas veces lo deseen, sendas curules en los

salones de sesiones de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, durante sus periodos legislativos."

A los grupos parlamentarios les corresponderá el número necesario de asientos que sus integrantes requieran y estos ocuparán libremente la curul que deseen, como se desprende de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 36, menciona que "Los diputados tomarán asiento en las curules que correspondan al grupo parlamentario de que formen parte" (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Diccionario de Derecho Parlamentario*, Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1993, 2a. ed.

BENTHAM, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1991.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

_____, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1978.

DICKSON Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, John Wiley and Sons, USA, 1993.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1981.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

GARSARO R., *Diccionario de Política*, Tecnos, Madrid, 1977.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

estatuto

I. Este vocablo proviene del latín *statutum*. 1. Establecimiento, regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo. 2. Por extensión cualquier ordenamiento eficaz para obligar 3. Ley especial básica para el régimen autónomo de una región, dictada por el estado del que forma parte. 4 (...) 5. Régimen jurídico al cual se hayan sometidas las personas o las cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio (DLE, 1992).

En otros idiomas se utilizan las siguientes voces equivalentes: portugués, *estatuto*; inglés, *statute*; francés, *statut*; alemán, *Statut* e italiano, *statuto*.

II. Esta denominación, alterna con la de Reglamento, según María Moliner, razón por la cual en el derecho parlamentario de algunos países se denomina estatuto al cuerpo normativo que contiene

las reglas que rigen las actividades internas de los parlamentos. Se emplea también esta palabra, como ya se mencionó, para referirse al régimen jurídico al que están sometidas las personas o las cosas, conociéndosele como estatuto personal y estatuto real, respectivamente. En algunos casos, con la palabra estatuto se designa a la constitución de un estado.

En el *Diccionario de Términos Constitucionales y Parlamentarios*, publicado en la India en 1991, se expresa que el *estatuto* "es una ley aprobada por un cuerpo legislativo y promulgada en un documento formal; una ley o decreto de una autoridad legislativa" y que en su significado original fue empleada como sinónimo de *Act of Parliament*.

En Francia se nombra *estatuto*, a la legislación positiva que norma los parlamentos y otros cuerpos legislativos, para distinguirla de la ley común. También, según Laura Trigueros, se denomina *estatuto* al conjunto de reglas o leyes relativas a una materia jurídica determinada y agrega que en virtud de la aplicación del principio *lex particularis derogat lex generalis* fueron resueltos algunos conflictos entre territorialidad restringida y jurisdicción general.

Los estatutos son la manifestación de la autonomía de los entes jurídicos y contienen las normas fundamentales sobre organización de los mismos, regulando los derechos y deberes de sus componentes. El estatuto puede establecerse aun antes de que el ente se constituya por voluntad del fundador, o si se trata de una corporación por la de quienes serán sus componentes, una vez formado y reconocido.

Kelsen, siguiendo a Fleiner, imputa el término autonomía a los cuerpos con potestad para emanar normas jurídicas; por su parte Meyer, expresa que la autonomía en la esfera de la administración sólo se encuentra junto a la administración propia, la cual es considerada como la atribución a una persona de derecho público separada del Estado para que gestione a su nombre... Cuando el cuerpo de este tipo de administración posee el derecho de autonomía o de establecer preceptos de derecho generales que se denominan "reglas de derecho autónomas", los actos en los cuales ejercen este derecho de legislación propia se denominan estatutos.

D'Alessio, en la doctrina italiana, explica que la potestad normativa, no podrá exceder los límites del poder de autonomía concedido a la persona jurídica de que se trata. Unas veces esta potestad surge de la ley; otras, es una manifestación de soberanía en cuanto persona jurídica creada por el Estado.

En otra acepción, la autonomía es la potestad normativa atribuida a instituciones distintas, no sólo del Poder Legislativo, sino de la organización del Estado en cuanto constituyen otras personas jurídicas y es en estos casos cuando se dice que ejercen el derecho de legislación propia, denominándosele al resultado de este ejercicio estatuto, tal es el caso de los partidos políticos, sindicatos, universidades, etcétera.

En materia parlamentaria, para ilustrar la modalidad francesa de los estatutos, es de citarse, como ejemplo, a las actuales asambleas nacionales, en las que su estatuto está formado por un conjunto de reglas que tienen como eje un principio fundamental del derecho de este país: garantizar la independencia, la autonomía administrativa y material de las asambleas como órgano de los poderes públicos.

El principio de la autonomía y protección a la libertad de decisión de las asambleas conduce a la disposición para reafirmar la regla según la cual "los presidentes de las asambleas parlamentarias están encargados de velar por la seguridad interior y exterior de las asambleas que presidan y pueden, para tal propósito, requerir la fuerza armada y el auxilio de cualquier autoridad que juzguen necesario".

En Inglaterra, se utilizó este vocablo para designar el Estatuto de Westminster, el cual fue promulgado por el parlamento del Reino Unido en 1931 y tuvo como objetivo el materializar el

principio de igualdad entre el Reino Unido y los dominios autónomos surgidos en la conferencia imperial del año de 1926. En dicho estatuto se exponían importantes convenciones adoptadas, así como disposiciones de carácter legislativo que habrían de regir las futuras relaciones entre el mencionado Reino y Canadá, el Estado Libre de Irlanda, Sudáfrica, Australia, Terranova y Nueva Zelanda.

España es uno de los países donde el vocablo *estatuto* es considerado como una norma institucional básica en cada comunidad autónoma, la cual es reconocida por el Estado y amparada como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147 de su Constitución). Así, para citar un ejemplo, el *Estatuto de Extremadura* publicado en 1983 puede ser considerado como un apéndice de la Constitución de este país, situándolo a la cabeza de cualquier ordenamiento jurídico autónomo al instituirlo como norma fundamental.

Los estatutos de autonomía surgen directamente del artículo 2 de la Constitución española que establece que: "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". Como complemento de esta disposición, en el artículo 144 del mismo ordenamiento se establece que: "las Cortes Generales, mediante ley orgánica podrán, por motivo de interés nacional:...b) autorizar o acordar, en su caso un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial...".

III. En México, un estatuto relevante es el que consigna la Constitución General de la República en su artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión en su fracción VI a "expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes". En este ordenamiento se establece en el artículo 1o. que: "Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público y de interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se consigna en su artículo 7o. segundo párrafo que "la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de Gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que establece este Estatuto", con lo cual queda claramente establecido el alto rango que le corresponde a este ordenamiento, después de la Constitución General de la República en lo que atañe al Distrito Federal (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BOGDANOR, Vernon, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

CABALLENAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, John Wiley and Sons, USA., 1993.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

DUHAML, Oliver e Yves Mény, *Dictionnaire Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, París, 1992.

FERNÁNDEZ GARCÍA, María Jesús, *Parlamento y lenguaje*, Asamblea de Extremadura, España, 1993.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20,

MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1977.

estrado

I. Es una palabra de origen latino que deriva de *stratum*, que significa cubierta de cama; cama de *stratum*, neutro de *stratus*; participio pasivo de *sternere*, extender, aplanar, cubrir. Su significado alude a una tarima cubierta con alfombra BDELE.

Dentro de las múltiples acepciones que el diccionario de la Real Academia Española otorga a esta palabra interesa destacar tres de ellas, que aluden a un significado jurídico: lugar del edificio en que se administra la justicia, donde en ocasiones se fija, para conocimiento del público los edictos de notificación, citación o emplazamiento a interesados que no tienen representación en los autos; salas de tribunales donde los jueces oyen y sentencian los pleitos; *citar* a uno *para estrados*, emplazarlo, comúnmente por estar constituido en rebeldía mediante edictos, para que comparezca ante el tribunal en el término que se le señala y alegue su derecho. *Hacer estrados*. Dar audiencia los jueces en los tribunales, oír a los litigantes.

Su equivalente en otros idiomas es la siguiente: portugués, *tarima alcatifada*; inglés, *estrade*, dais; francés, *estrade*; alemán, *estrade* e italiano, *strato*.

La importancia jurídica de las notificaciones en estrados se encuentra en el propósito de evitar la paralización de una causa o asunto jurídico por la no comparecencia del demandado que podría dar lugar a mantener sin solución intereses y derechos de la contraparte. Es universalmente aceptado por los juristas, que ninguna persona debe ser condenada sin ser oída, debiendo por lo tanto hacerse de su conocimiento el estado que guardan los negocios jurídicos en que se encuentra involucrada.

II. En materia parlamentaria, el *estrado* está referido a su significado original como tarima cubierta de alfombras donde se suele instalar el trono en las monarquías, o la mesa presidencial en ciertas solemnidades públicas, pues generalmente se emplea el término por extensión para designar a un lugar reservado a quienes ocupan los cargos directivos del parlamento, o a los funcionarios que colaboran administrativamente en los trabajos realizados durante las sesiones parlamentarias. Son lugares que sobresalen por la mayor elevación que tienen con respecto a los otros sitios en que son colocados los miembros de las asambleas, con la finalidad de que quienes ocupen esos sitios puedan ser vistos fácilmente.

En el Parlamento español, el *estrado*, está situado dentro del hemiciclo y es un sitio destinado a la Mesa de las Cortes. Actualmente el Banco del Gobierno, que es el que ocupan los miembros del gabinete, se encuentra situado a un lado inmediato del estrado, de tal manera que estos escaños se ubican frente al hemiciclo.

III. En México, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores existe un *estrado* especial realzado, para los integrantes de la Mesa Directiva y para la tribuna desde la cual los oradores se dirigen a sus colegas y al público en general. Miguel Ángel Camposeco señala en su *Manual de temas legislativos*, al hablar de la Mesa del Estrado, que dentro del recinto de cada Cámara, se denomina así "al lugar reservado al Oficial Mayor y su equipo de trabajo, quienes prestan los auxilios administrativos durante el curso de las sesiones legislativas" (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

Constitución Española Comentada, Enrique Sánchez Goyanes, Paraninfo, Madrid, 1983, 11a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1981..

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Duván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

exigencia de responsabilidad política

I. De acuerdo con la Real Academia Española la palabra *exigencia* proviene del latín *exigentia*, la cual hace referencia a aquella acción y efecto de exigir, es decir, pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho. Mientras que *responsabilidad*, unido al término política, significa la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho, que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho o hechos realizados libremente.

La palabra *exigencia* se escribe en inglés, *exigency*; francés, *exigence*, en alemán, *Anspruch*, *Forderung* y en italiano, *esigenza*. Mientras que *responsabilidad*: *responsability*, *responsabilité* *Verantwortung* y *responsabilità* y, por último, *política*: *politician*, *politique*, *Staatsmann* y *politica*, respectivamente.

II. Los antecedentes de la *exigencia de responsabilidad política* colectiva, en general, los encontramos en Inglaterra en el siglo XVIII, específicamente en 1739, ya que el Gabinete, al estar vinculado al parlamento, fue responsable colectivamente ante la Cámara de los Comunes del ejercicio de sus poderes, consolidándose espondicha figura en el siglo XIX. Mientras que *la exigencia de responsabilidad* individual surgió antes que la colectiva, ya que 1641 se dio la sumisión del ministro del rey a juicio del parlamento, quien condenaba y ejecutaba, siendo conocido con el nombre de *Impeachment*, que posteriormente pasó a otros países, incluso, a Estados Unidos de América, en su Constitución de 1787.

La Constitución de Cádiz en 1812 preveía en su artículo 131, fracción vigesimoquinta, la facultad de las Cortes de hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos en general, en relación con los artículos 228 y 229. A este respecto, se emitía un decreto para dar lugar a la causa, quedando en "suspense" o suspendido del cargo el funcionario público. Acto seguido, se remitían los documentos, concernientes a la causa, al Tribunal Supremo de Justicia, quien resolvía sobre la responsabilidad del empleado público.

La *exigencia de responsabilidad política* es una posible consecuencia jurídica, que se presenta en todos los regímenes democráticos tanto presidenciales como parlamentarios, producto de procedimientos denominados de distintas formas; por ejemplo, en Estados Unidos de América el *impeachment*, en España la moción de censura y en México el juicio político.

En el sistema presidencial, el Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado de tal forma, por la propia naturaleza de este sistema basado en la estricta división de poderes, no puede el Congreso *exigir responsabilidad política* "colectiva" a los miembros del gobierno, sin embargo, no podemos negar la existencia de *la exigencia de responsabilidad política* "individual", cuya sanción la puede imponer, de *facto*, el Presidente de la República, destituyendo a determinado funcionario de su cargo, pero también la puede imponer o exigir, jurídicamente, el Congreso a través de un procedimiento prescrito en la Constitución mexicana de 1917 vigente. Mientras que en la mayoría de los países con sistema parlamentario, la *exigencia de responsabilidad política* es colectiva, más no individual, ya que a través de la aprobación de una moción de censura (constructiva o no) o de una cuestión de confianza la Cámara Baja (Congreso de los Diputados, Cámara de los Comunes, Cámara de Diputados, *Bundestag*, Asamblea Nacional, Consejo Nacional, etc.) puede hacer dimitir colectivamente al gobierno. En este sentido, Italia es la excepción, ya que ambas cámaras tienen las mismas facultades.

Por un lado, la cuestión de confianza consiste en que el Jefe de Gobierno somete a la consideración del parlamento cierta actividad gubernamental y, si no se aprueba dicha actividad, puede dar origen a la dimisión o remoción colectiva del gobierno. Por otro lado, el parlamento tiene como una de sus facultades *exigir la responsabilidad política* del gobierno, a través de la votación de la moción de censura (constructiva o no), obligándolo a dimitir colectivamente.

Particularmente la *exigencia de responsabilidad política* en España es colectiva, ésta se determina con la aprobación de una moción de censura constructiva o de una cuestión de confianza, a través de las cuales el Congreso de los Diputados puede exigir la dimisión colectiva del gobierno, es decir, de todos los miembros que conforman el gabinete: Jefe de Gobierno y Ministros.

Durante el siglo XX, dicha figura perdió importancia debido a que en pocas ocasiones se han presentado mociones de censura tanto en Inglaterra, Francia, Alemania, Portugal, como en España.

III. El primer antecedente sobre responsabilidad de los funcionarios públicos, en el México independiente, se encuentra en la Constitución de 1824 que, específicamente, en su artículo 38 señalaba que el Congreso estaba facultado para conocer sobre la responsabilidad del Presidente de la Federación, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, de los secretarios de despacho o los gobernadores de los estados. Las responsabilidades, a las que se hacía mención, eran en materia política y penal.

En la Constitución de 1857 se fijaba la responsabilidad a la que eran sujetos los funcionarios públicos, que fue por delitos oficiales, éstos de carácter eminentemente político. Cabe anotar que el Congreso era unicameral, es decir, sólo existía la Cámara de Diputados, que actuaba como órgano de acusación y las funciones de jurado de sentencia las hacía la Suprema Corte de Justicia.

Con las adiciones y reformas a la Constitución de 1857, en 1874 se contemplaba, en lo relativo a *responsabilidad política*, el artículo 105, que establecía la participación de ambas cámaras en los juicios políticos, a los cuales se seguía haciendo referencia como a los "delitos oficiales". La Cámara de Diputados fungía como parte acusadora, mientras que la Cámara de Senadores se erigía en jurado de Sentencia.

La Constitución de 1917, en su texto original, señalaba que los altos funcionarios de la Federación no contaban con fuero constitucional por los "delitos oficiales", en que incurrieran en el desempeño de su cargo, también se contenía, en el mismo precepto, que no gozaban de fuero constitucional en caso de su probable responsabilidad penal, consagrándose constitucionalmente éste en 1977. En el año de 1982 se reforma la Constitución mexicana de 1917 vigente, determinándose las bases para el establecimiento del juicio político, es decir, se expide la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, que sería a partir de entonces la ley que señala cómo se sustancia el procedimiento para la exigencia de responsabilidad política de un funcionario público. Más adelante se modifica nuevamente el artículo 110 en 1987, en lo relativo a los responsables de la función pública en Distrito Federal, es decir, se hace mención a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y al titular del órgano y órganos de gobierno del Distrito Federal. En 1994 se incluyen a otros miembros del Poder Judicial, tanto federal como local.

El juicio político es considerado como el instrumento mediante el cual el Estado, a través del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), puede ejercer funciones de vigilancia y control sobre los miembros del gobierno o titulares de los cargos gubernamentales. De vigilancia, porque el procedimiento para pedir cuentas requiere de la correspondiente investigación sobre la actividad del funcionario o servidor público que, como enuncia el artículo 108 constitucional, éstos serán los miembros de los tres órganos, es decir, del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, tanto federales como locales. Dicha investigación la llevará a cabo la Cámara de Diputados mediante una Comisión jurisdiccional con carácter transitorio (art. 46 de la LOCG). La

cual estará apegada, conforme al artículo 55 de la LOCG, a lo que señala la legislación aplicable, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 que al respecto, en sus artículos 11 y 13, nos habla de una Sección instructora, integrada por cuatro diputados, que practicará las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta de un determinado funcionario público.

La *exigencia de responsabilidad política*, es también la posible consecuencia del ejercicio de una de las facultades de control de la institución representativa mexicana, porque tiene como finalidad prevenir conductas que tengan como resultado el daño de los intereses públicos. Asimismo, la consecuencia última de la *exigencia de responsabilidad* de, es castigar conductas lesivas a la función pública y, a su vez, evitar que el responsable desempeñe otro cargo público (se le destituye del cargo, se le inhabilita de uno hasta 20 años y se le suspenden sus derechos políticos).

El procedimiento en México, para exigir la responsabilidad política individual, es complejo y con una extensión, en tiempo, excesiva. Es complejo, porque las leyes de la materia, en algunos puntos, son omisas y no se relacionan entre sí (LOCG de 1979, con sus reformas de 1994, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982). La LOCG, únicamente hace el señalamiento de las comisiones jurisdiccionales, no así de la participación de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Puntos Constitucionales, ni de la Subcomisión de examen previo, las cuales forman parte importante del procedimiento de juicio político, ya que de éstas depende el funcionamiento las comisiones jurisdiccionales. Aunado a estas omisiones, se tienen varias etapas de análisis sobre la probable *responsabilidad política*: en la Subcomisión de examen previo, en las Comisiones Unidas, en la sección de instrucción o Comisión jurisdiccional de la Cámara de Diputados, así como en el Pleno de la misma, posteriormente en la Comisión de enjuiciamiento y, finalmente, en el Pleno de la Cámara de Senadores. A parte de dicho análisis, existen varias etapas de alegatos, las cuales se dan en la sección de instrucción, ante la Cámara de Diputados y, por último, ante la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores.

Por todo lo anterior, y considerando que los periodos de análisis, de discusión y de prueba requieren de tiempo, es natural que el procedimiento sea excesivamente prolongado. Son varias instancias, previas y sucesivas, que de hacerse necesaria la aplicación del procedimiento de juicio político sería poco eficaz. De tal forma, consideramos que esta figura ha sido únicamente una decisión política enunciativa, que sirve como una de las posibles válvulas de escape del sistema político mexicano.

El procedimiento previsto en la Constitución mexicana de 1917 vigente, en el Título IV, comienza con el artículo 108, el cual señala quiénes son servidores públicos, con lo cual tenemos a los miembros de los órganos o poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto local como federal, señalando, además, las causas por las que puede ser acusado el titular del Ejecutivo: traición a la patria y delitos graves del orden común, pero será únicamente la Cámara de Senadores quien conozca del juicio político del mismo. Por otro lado, en relación con el artículo 110 constitucional, pueden ser sujetos de juicio político los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, así como de fideicomisos públicos, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la judicatura, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados, consejeros de la judicatura y jueces del fuero común del Distrito Federal, todos éstos pueden ser sujetos de juicio político, ya sea por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir de que se ejerce el cargo y hasta un año a partir de que se separe de éste. En relación con lo anterior, a partir de la denominada reforma judicial de 31 de diciembre de 1994, se incluyen a los Consejeros de la Judicatura Federal, a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, a los miembros de los Consejos de las

Judicaturas locales y se cambia el término "magistrado", que era un error, por el de ministro de la Suprema Corte de Justicia. A este respecto, aparentemente se excluye al Presidente de la República, ya que no lo comprende el artículo 110, sin embargo el artículo 111 constitucional, párrafo cuarto, sí lo contempla, con lo cual sí procede el juicio político para éste, pero repetimos que será la Cámara de Senadores ante la que se le acuse y la que resolverá con base en la legislación penal aplicable. Esta posible situación se encuentra claramente limitada, ya que el artículo 108 prevé que el Presidente de la República sólo será responsable, "durante el periodo de su encargo", por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 109 constitucional regula la facultad del Congreso General o Congreso de la Unión y de los congresos locales de legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos, este artículo también hace mención al tipo de *responsabilidad* en que pueden incurrir los servidores públicos, la cual puede ser política, penal o administrativa. En el párrafo último del mismo artículo, se establece quién puede señalar como probable responsable a un funcionario público: cualquier ciudadano y, agrega, que procederá tal acusación si se hace acompañar con los elementos de prueba. La acusación y los elementos de prueba se presentarán ante la Cámara de Diputados que, de acuerdo con el artículo 110, por declaración de mayoría absoluta determinará si actúa o no como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores.

Al presentarse la Cámara de Diputados como órgano de acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de Sentencia; que por mayoría absoluta de votos declarará si corresponde sanción al inculpado; sanción que consiste en la destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar cualquier otro, de uno hasta 20 años y suspensión de sus derechos políticos, de tal manera ésta es la forma en que se exige responsabilidad política a determinado funcionario público, pero no a todo el gabinete como opera, generalmente, en los países con régimen parlamentario. Por último, el artículo 114 señala los plazos en que prescriben diversas responsabilidades (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, México, 1988.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El sistema constitucional español", en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.

FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, *Introducción al Derecho Constitucional Español*, Rivadeneyra, Madrid, 1975.

HOURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, del 31 de diciembre de 1982.

LOPEZ GUERRA, Luis, "La función de control de los parlamentos: Problemas actuales", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

MONTERO GIBERT, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

OROZCO HERÍQUEZ, J. Jesús, "Comentario al artículo 110", "Comentario al artículo 108" y "Comentario al artículo 114", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Comentada, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II,

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, marzo de 1995.

VITORINO, Antonio, "El control parlamentario del gobierno", en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 60 y 61, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

expedición de leyes

I. *Expedición* proviene del latín *expeditionem*, acusativo de *expeditio* (radical *expeditio*-) "expedición, viaje", de *expeditus*, participio pasivo de *expidere* "liberar soltar; preparar", de ex "sacar"+ *pedire* (BDELE). La palabra *expedición* según el DLE, proviene del latín *expeditio-onis*, cuyo significado en las acepciones que nos interesan hace referencia a la acción y efecto de expedir, vocablo este último que tiene su origen también en el latín *expedire*, y que quiere decir "dar curso a las causas y negocios, despacharlos; despachar, extender por escrito, con las formalidades acostumbradas, bulas, privilegios, reales órdenes, etc.; pronunciar un auto o decreto".

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *expedir*; inglés, *to send*; francés, *expédier*, *envoyer*; alemán, *versenden*, *spedieren* e italiano, *spedire*.

II. En materia parlamentaria en general, la *expedición de leyes* en los diversos países recibe nombres diferentes, pero su equivalente va de acuerdo con su significado de dar curso a las leyes que son aprobadas por el parlamento con las formalidades establecidas para su proceso legislativo.

III. En México, la Constitución General de la República establece en su artículo 70, que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, las que se harán del conocimiento del Poder Ejecutivo, mediante documento firmado por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, promulgándose con el encabezado siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)."

En el derecho parlamentario mexicano la expedición de leyes tiene lugar después de que se ha realizado el proceso legislativo para su aprobación. Con la expedición de leyes se produce la separación jurídica de éstas del órgano legislativo que las ha creado, perfeccionándose a través de la promulgación, que es la fase constitucional que hace que la ley adquiera su obligatoriedad.

Según el protocolo, el Presidente de la Cámara originaria firma el documento de expedición de las leyes en primer lugar, al igual que los secretarios; en caso de que la ley expedida se realice sólo por una de las cámaras, en virtud de facultades exclusivas otorgadas por la Constitución, corresponderá también al Presidente de esa Cámara, firmarla conjuntamente con dos secretarios. En los artículos 165 a 170 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se consigna la fórmula que debe seguirse para la expedición de las leyes en México (*vid. infra, proceso legislativo*) (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

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

expediente parlamentario

I. La palabra *expediente* deriva del latín *expedientem*, acusativo de *expediens* (radical *expedient-*) participio activo de *expedire* "ser conveniente"; liberar, soltar, dar curso (BDELE). De las diversas acepciones de este vocablo, interesa destacar las siguientes: "Conjunto de todos los papeles correspondiente a un asunto o negocio. Se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas y también de las judiciales en los actos de jurisdicción voluntaria; asunto o negocio que se sigue sin juicio contradictorio en los tribunales, a solicitud de un interesado o de oficio; despacho, curso en los negocios y causas; procedimiento administrativo en que se enjuicia la actuación de alguien; practicar las diligencias y reunir todos los documentos necesarios para preparar la decisión de un negocio."

(DLE) Relacionadas con esta voz, existen las expresiones mencionadas por Cabanellas de: abrir expediente, significa el "iniciar una investigación que puede conducir a un sumario y proceso, o resolverse en una acción disciplinaria o en la comprobación de la inocencia de los presuntos complicados"; asimismo se habla de *formar expediente* a alguien para indicar que se instruye "un sumario administrativo, para juzgar una conducta sospechosa, que puede determinar la pérdida del empleo y hasta una denuncia penal". Una connotación más que resulta importante para el conocimiento de las voces conjuntas que se analizan es la de *instruir un expediente*, que quiere decir "reunir los antecedentes relacionados con el caso, oír a los interesados o a quienes puedan informar útilmente, practicar las diligencias complementarias oportunas y adoptar la resolución que corresponda; cuando no se limite a elevar lo instruido a quien corresponda tomar las medidas conducentes".

El equivalente de *expediente* en otros idiomas es: portugués, *expediente*; inglés, *proceedings*, *law suit*; francés, *procédure*, *diligence*, *dossier*; alemán, *ausweg*, *rechtssache*, *dossier* e italiano, *espediente*, *procedura*.

II. En el campo parlamentario, el empleo de expedientes es fundamental para la reunión ordenada de todos los documentos que permitan darle seguimiento a los trabajos que constituyen la actividad parlamentaria y que están conformados por el desarrollo de cada una de las funciones que son propias de este órgano legislativo. Mediante la conservación de los escritos en expedientes, se puede tener información inmediata de los negocios, asuntos y causas en los que están interesados los comités o comisiones del parlamento, a fin de darles las resoluciones que sus miembros consideran pertinentes. Lo anterior permite ir conservando la memoria de todos y cada uno de los asuntos que se van tratando en el órgano legislativo.

En la actualidad, el empleo de la informática en la actividad parlamentaria hace posible un acceso inmediato a todos los asuntos que se llevan en el Pleno o comisiones. Tanto los miembros de las asambleas legislativas, como los grupos parlamentarios que las integran, pueden consultar sin demora el estado que guardan los negocios e instruir las resoluciones que se acuerden. El contenido de los expedientes sirve a los parlamentarios para preparar sus intervenciones y orientar el sentido de sus argumentaciones en los debates en que se van tratando los diversos temas. Mucho depende entonces, de la buena información que los oradores posean, el éxito de los mismos, que se reflejará en las discusiones y votaciones finales.

III. En México, la organización de los trabajos de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, tiene como punto central la integración de expedientes parlamentarios, que hace posible mantener ordenadamente la documentación de los asuntos propios de ellas.

Miguel Ángel Camposeco define a este tipo de expediente, como "el conjunto de documentos relativos a un proyecto de iniciativa de Ley o Decreto o a cualquier otro negocio que sea competencia de cualquiera de las Cámaras".

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 29, al referirse a la Cámara de Diputados, expresa que: Son obligaciones de los Secretarios y de los

Prosecretarios cuando suplan a aquellos: ... h) Abrir, integrar y actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara, y firmar las resoluciones que sobre los mismos asuntos se dictan". Igual obligación se consigna en el artículo 72 con respecto a la Cámara de Senadores. También en las fracciones k) de los artículos mencionados, se establece la obligación de los mismos funcionarios de ambas cámaras de "asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se dieren a las resoluciones que sobre ellos se tomen".

La Oficialía Mayor de cada Cámara colabora con las secretarías en el registro de expedientes que se lleva de todos los asuntos y en el resguardo de ellos en los archivos correspondientes.

El mencionado autor Camposeco, resalta la importancia del *expediente parlamentario* que permite otorgar seguridad jurídica al procedimiento legislativo, al referirse al hecho de que "cuando en una de las Cámaras se aprueba un Proyecto, pasará para su discusión a la otra. Esto significa que se remite el expediente completo del asunto aprobado, en el que se incluyen desde el oficio de presentación de la Iniciativa, el propio Proyecto de iniciativa, el acuerdo recaído al conocerlo la Asamblea, su trámite a Comisión, los dictámenes relativos o el voto o votos particulares, si los hubiere; el acuerdo y resolución en primera lectura y la minuta completa de su discusión, debate y aprobación en lo general y en lo particular, así como la determinación del envío a la Colegisladora para continuar el procedimiento parlamentario".

En atención a lo establecido en la fracción A del artículo 72 constitucional, cuando se aprueba un proyecto en una de las cámaras pasa para su discusión a la otra, lo cual se hace a través de la remisión de dicho proyecto en un expediente; lo mismo cuando dicho proyecto, aprobado ya por las dos cámaras, se remite al Ejecutivo en un expediente completo, para que si no tuviera observaciones que hacerle lo publique inmediatamente (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981, 20a. ed., t. IV.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Madrid, 1992.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970, 7a. reimp.

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

exposición de motivos

I. La palabra *exposición*, viene del latín *expositionem*, acusativo de *expositio*, radical de *exposition*; de *expositus*, participio pasivo de *exponere* exponer, que significa: dar a conocer (BDELE). Según el diccionario, *exposición* es, la explicación de un tema o asunto por escrito o de palabra la cual al conjuntarse con la preposición "de" y la palabra "motivos", significa la introducción de una ley que precede a la parte dispositiva.

El equivalente del vocablo *exposición* en otros idiomas es: portugués, *exposisao*; inglés, *exhibition*; francés, *exposition*; alemán, *ausstellung*; italiano, *esposizione*.

II. En derecho parlamentario, la exposición de motivos es, como dice Gil Robles y Pérez Serrano: "La parte no normativa que precede a un proyecto o proposición de ley en la que se explican las razones que han movido a su autor a legislar sobre una determinada materia o a cambiar la normativa ya existente sobre la misma." En la práctica parlamentaria, se considera en términos generales a esta parte introductoria, conocida como exposición de motivos, como no discutible ni enmendable, dado el carácter no normativo que se le atribuye.

Cabanellas, considera que la exposición de motivos "es la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica (y a veces con propósito apasionado y meramente político), los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma. Constituye ésta una característica de la legislación moderna (...)"

La exposición de motivos, no constituye parte integrante del texto de la ley, por lo cual las consideraciones que lo forman no tienen fuerza de ley ni producen obligación alguna.

III. En México, generalmente, las iniciativas de leyes presentadas por el titular del Poder Ejecutivo, los miembros del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los miembros de la Asamblea de Representantes, van precedidas por "las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan razón de ser y procedencia a la proposición de creación, o solicitud de reforma o derogación de una Ley, artículo de la misma, o Decreto".

La exposición de motivos es vista como una parte fundamental de las leyes, que mucho ayuda a interpretar y desentrañar las razones que llevaron a los legisladores a la presentación y aprobación de las mismas. De ahí que resulte una fuente obligada de consulta para quienes desean conocer la intención del legislador y la finalidad que se persigue con la creación de las normas jurídicas (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GIL, ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

facultad reglamentaria

f

I. latín *facultatem*, acusativo de *facultas* (radical *facultat-*) quiere decir "facultad, posibilidad, medios." En el latín antiguo la voz originaria era *facul* "fácil" (también igual a fácilmente) y en el indoeuropeo *dh-k-oli* "que se puede hacer" (BDELE). Su significado actual, lo encontramos en diversas acepciones que consigna el Diccionario, el cual dice que proviene del latín *faculta-atis*, y debe entenderse, entre otras, como aptitud, potencia física o moral; como poder, derecho para hacer alguna cosa y como licencia o permiso.

Su equivalente en otros idiomas; portugués, *facultade*; inglés, *faculty*; francés, *faculté, pouvoir*; alemán, *fahigkeit, fakultät* e italiano, *facoltà*. A su vez la voz *reglamentaria* es lo perteneciente o relativo al reglamento o preceptuado y exigido por alguna disposición obligatoria (DLE).

Desde el punto de vista jurídico, son las normas de derecho las que le dan a una persona la atribución de llevar a cabo actos válidos que producen efectos jurídicos, previamente regulados. De ahí que dicha facultad lleva implícita la capacidad para actuar legalmente, lo cual se traduce en un poder hacer. Mediante la facultad que se otorga a una persona o institución se le dan atribuciones para realizar determinados actos derivados de poderes específicos establecidos por el orden normativo.

Reglamento deriva de la palabra reglar (del latín *regulare*), que entre otras acepciones significa: sujetar a reglas una cosa; de ahí que reglamento es la "colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio". *Vid. infra, reglamento parlamentario*.

II. En materia política y administrativa, la facultad reglamentaria es entendida como "la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal. Son connaturales estas facultades con el ejercicio de los cargos de los ministros o Secretarios de Estado, con la firma del Jefe de Estado. Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los *decretos*. Ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los *decretos-leyes*."

III. En México, la *facultad reglamentaria*, en materia parlamentaria, es aquella que atribuye al presidente la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, tal como lo dispone el artículo 89 de la Constitución general de la República al consignar en su fracción primera que el titular del ejecutivo tiene la facultad y obligación de "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Esta facultad, se otorga al Poder Ejecutivo dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.

Esta facultad reglamentaria del Presidente de la República, considerada como una facultad legislativa que es exclusiva de este alto funcionario, constituye como dice Jorge Madrazo "una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos". De las tres facultades contenidas en la primera fracción del citado artículo constitucional, una se refiere a la facultad de promulgar las leyes, otra a la de ejecutarla y la tercera a la facultad reglamentaria contenida en la expresión "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Es de consignarse aquí, que el Ejecutivo únicamente puede reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pues los reglamentos que él expide "deben estar necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo federal".

Si bien, existen algunos reglamentos considerados autónomos por no estar subordinados a la ley, como son los que prevé la Constitución de la República en su artículo 21, que alude al otorgamiento a la autoridad administrativa de facultades para aplicar sanciones por infracciones de

los reglamentos gubernativos y de policía; así como algunos otros señalados en el artículo 27 que pueden considerarse autónomos.

El ejercicio de la facultad presidencial reglamentaria, se manifiesta en la expedición de las citadas normas que son abstractas, generales e impersonales, cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar a las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regula. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos que dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de departamento tienen competencia para elaborarlos, como sostiene la Tesis Jurisprudencial 890, publicada en el Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, citada por Burgoa.

Se desarrolla en lo que concierne a los reglamentos autónomos que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional, estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

Cuando se trata del régimen local interior de los Estados, las constituciones prevén facultades reglamentarias en favor de los gobernadores y cuyo ejercicio se traduce en la expedición de reglamentos heterónomos o autónomos (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981, 20a. ed., t. IV.

Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario de la Real Academia Española, 1992.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

MADRAZO, Jorge, "Facultad reglamentaria", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1985, t. IV

federación

I. Deriva esta palabra del latín *foederatio-onis* que a su vez proviene del adjetivo federal, que tiene su origen también en el latín *foeder*, radical de *foedus*, que quiere decir "liga, alianza, tratado, pacto", deriva también del indoeuropeo *bhoidh-*, de *bheidh-* "persuadir; confiar" (BDELA). En la acepción del diccionario relativa, *federación* es un organismo, entidad o estado resultante de la acción de federar, siendo por lo tanto un estado federal.

El equivalente de esta voz en otros idiomas es: portugués, *federacao*; inglés, *federation, league*; francés, *fédération*; alemán, *brud*; italiano, *federazione*.

Cuando se habla de *federación*, nos dice Rafael de Pina, se alude a un "sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un

solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución".

II. Desde el punto de vista jurídico una *federación* está organizada sobre la base de reconocer dos órdenes normativos distintos: uno que tiene validez para todo el territorio de un Estado y otro, en que las normas son válidas para distintas partes del territorio, es decir, existe un orden jurídico nacional con normas que son reconocidas por todas las partes federadas y un orden jurídico local, con validez limitada a cada una de las entidades integrantes de la *federación*. En la creación de estas normas intervienen órganos legislativos diferentes pues unas son originadas en un parlamento nacional y las otras por un parlamento regional.

El federalismo describe una forma de organización política en la que existen unidades políticas vinculadas entre sí que son distintas en el sistema político general de un país, las cuales mantiene su integridad política esencial.

Existen en los sistemas federales una distribución del poder entre el gobierno nacional o central y los gobiernos regionales constitutivos de la federación, cuya finalidad se encuentra en la protección existencial y el respeto a todos los gobiernos, pues con la exigencia de "que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante una forma de organización, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones".

Las entidades integrantes del sistema federal son consideradas como partes del todo nacional, que permite al federalismo orientar el desarrollo en todos los órdenes de un gobierno nacional con vínculos directos con el pueblo y con los gobiernos constitutivos que conforman la *federación*.

Como organización política, la *federación* se caracteriza por estar integrada por una población heterogénea que unifica para el logro de objetivos fundamentales, sin atentar contra los vínculos que mantienen unidas a las partes integrantes de la *federación* misma. Es esta la razón por la que los poderes y funciones de un gobierno federal se encuentran limitados, generalmente en la Constitución Política de los Estados, respetando la autonomía que es propia de los gobiernos regionales constitutivos (*vid. supra, asamblea constituyente*).

III. De acuerdo con las ideas expresadas, la República Mexicana está constituida en una federación, en los términos del artículo 40 de su norma fundamental que establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental." Esta disposición constitucional es complementada por el primer párrafo del artículo 41 en el que se establece que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por lo que se refiere a los órganos creadores del derecho a nivel nacional, el federalismo mexicano cuenta con un sistema bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y de Senadores que integran el Congreso de la Unión, y con un sistema unicameral en las entidades federativas en donde el órgano legislativo recibe el nombre de Legislaturas (FRANCISCO BERLÍN VALENZULA).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Mateucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, t. I.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, edición española, Aguilar, Bilbao, 1974.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Diskill, Argentina, 1980, t. XII.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1991, 17a. ed.

financiera, función

I. Función (*vid. supra, división de funciones*). La palabra *financiera* se deriva del francés *financer* "financiero", de *finances* "hacienda pública", del francés antiguo *finance* "pago, saldo, liquidación, finiquito, fin", del latín *finis* "fin", "límite, frontera, fin", "final término, remate", consumación, momento o lugar en que algo cesa; "objeto, motivo, propósito, meta, resultado". Relativo a la hacienda pública o a cuestiones bancarias (BDELE).

Según el Diccionario la voz *financiera* es lo que pertenece a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *financeiro*; inglés, *financial*; francés, *financer*; alemán, *finanz* e italiano, *finanziario*.

II. En el derecho parlamentario, la *función financiera* constituye una importante actividad del parlamento, relacionada a los aspectos generales y concretos de la Hacienda Pública y de la economía de un país, ejerciendo sobre el Poder Ejecutivo una labor de vigilancia y control sobre lo que son los ingresos y egresos del gobierno (*vid. infra, impuestos*).

En un Estado de derecho, esta función es otorgada al órgano parlamentario, para ser ejercida soberanamente, ya que de él va a depender la autorización al gobierno del presupuesto para hacer frente a sus necesidades, la vigilancia sobre su ejercicio y el análisis sobre la forma en que se ha realizado el gasto público. Del ejercicio de esta importante función sobre el manejo de las finanzas de la nación, ejercida celosamente, dependerá que el órgano legislativo apruebe o rechace la forma en que el Ejecutivo proceda en esta materia.

Esta función en sus orígenes parlamentarios tuvo un carácter fiscal y ha venido ampliándose con el transcurso del tiempo, para ser ejercida por los órganos parlamentarios de diversos países con la finalidad de vigilar la actividad gubernamental en torno a los fenómenos económicos y a sus interrelaciones con las economías de otros países, como puede observarse en asuntos relacionados con los empréstitos y condicionamientos de organismos internacionales al gasto público, que generalmente originan profundos debates entre los grupos parlamentarios.

De acuerdo con la orientación que los gobiernos impongan a su política de ingresos y egresos, el presupuesto sometido a la consideración del parlamento, puede tener un matiz conservador o avanzado según las preponderancias que tengan las partidas para la defensa nacional, la educación, la seguridad social, el pago de la deuda externa u otros propósitos o compromisos.

Desde el punto de vista formal la actividad financiera y presupuestaria del parlamento se expresa a través de leyes, pues como dice Fernando Santaolalla "los gastos correspondientes a cada ejercicio se aprueban con la Ley de Presupuestos, mientras que los ingresos fiscales se autorizan por las leyes propias de cada tributo"...; sin embargo, atendiendo a sus aspectos materiales la

función que analizamos tiene sus propias peculiaridades que la hacen diferente de la función legislativa. En los parlamentos contemporáneos, la función presupuestaria se caracteriza por el hecho de que la iniciativa para la presentación de proyectos presupuestarios es propia de los gobiernos, por lo que excluye la iniciativa de los miembros del órgano legislativo. Otro aspecto importante en cuanto al proyecto de presupuesto se refiere, está constituido por las restricciones que tienen los parlamentarios para incrementar las cifras propuestas en el proyecto, ya que generalmente se les reconoce su derecho a enmiendas para disminuir las cifras en ellos contenidas.

1. En los Estados Unidos, el Presidente envía al Congreso en el mes de enero el presupuesto del gobierno para el año fiscal siguiente y solicita su aprobación específica. En este documento expone los propósitos de su política presupuestaria, recibiendo frecuentemente algunas modificaciones que le hacen los miembros de este órgano legislativo..

Es sabido que con anterioridad al año de 1974, las decisiones sobre el gasto se hacían sin considerar los costos futuros o el presupuesto en su totalidad. En parte porque el Presidente Richard Nixon rehusó aceptar algunos fondos aprobados para programas que él no había propuesto, el Congreso votó una ley conocida como *Budget and Impoundment Control Act* en este año. Fue así, como se crearon los Comités del Presupuesto de la Cámara de Representantes y del Senado, haciendo surgir también la Oficina del Presupuesto del Congreso. Estos Comités aprobaron sus resoluciones sobre la materia, las cuales fueron la pauta para los gastos, aunque en algunas ocasiones no fueron siempre respetadas.

2. En el Reino Unido, el gobierno está encargado de todo lo relativo a las finanzas del Estado. La Cámara de los Comunes conoce de las necesidades económicas que el gobierno tiene, coadyuvando con éste de diversas formas; pero la iniciación y administración de las finanzas nacionales son realizadas por el Ejecutivo, bajo la vigilancia y control de los miembros del parlamento.

3. En la India, el gobierno tiene bajo su responsabilidad el manejo de las finanzas, ejerciendo el parlamento un cierto control a través de varios procedimientos como el de votar algunas leyes financieras que normalmente realiza cada año para hacer viable los propósitos del gobierno para el siguiente año fiscal. La ley es propuesta por el *Finance Minister*, inmediatamente después de la presentación del presupuesto, en el último día de trabajo del mes de febrero, dando lugar a una discusión en la que la oposición lleva a cabo una crítica general a la política financiera del gobierno de la India y a los asuntos relativos a la administración general o al endeudamiento público.

III. En México, la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas que le otorga la Constitución, al establecer en la fracción IV del artículo 74 que a esta Cámara corresponde: "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior"; agregando en el párrafo cuarto que "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".

De especial importancia es la fracción VIII del artículo 73 que establece las facultades del Congreso de la Unión, para el análisis de la función financiera del parlamento, porque en él se consigna que:

El Congreso tiene facultad: 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 monetaria, 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...

Dentro de la función financiera del parlamento, está la de examinar y evaluar los gastos que implica para la nación, la aprobación de cualquier reforma o ley, pues se deben de conocer las disponibilidades de los recursos que se requieren para su realización, y en qué medida puede llegar a afectar la economía nacional y la de los contribuyentes.

El catálogo de asuntos que podrían formar parte de esta función financiera es muy extenso, pudiendo citarse entre otros los siguientes: la imposición de contribuciones, la aprobación -ya mencionada- del presupuesto anual del gobierno y de la cuenta pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación, los tratados internacionales en materia económica y comercial, así como los empréstitos que el país requiere para su desarrollo (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Jhon Wiley and Sons, USA, 1993.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, España, 1990.

folketing (Dinamarca)

I. La palabra *folketing*, deriva del término *folk*, pueblo, del antiguo escandinavo, y éste a su vez del alemán *folkan*, *folk* + *ting*, asamblea, es decir, asamblea del pueblo.

II. En Dinamarca, el parlamento se integra con una sola cámara, llamada *folketing*. Se compone de dos tipos de miembros: 179 son elegidos de Faroes (grupo de islas danesas en el norte del océano atlántico) y de Greenland (isla localizada en el atlántico norte) y 175 por un sistema proporcional cerrado. Sus miembros duran cuatro años en el cargo. Desde 1971, las elecciones se han llevado a cabo cada dos años.

El parlamento recién electo se reúne para determinar la validez de la elección de sus miembros, escogiendo su propio presidente oficial *formand*. Su actividad la lleva a través de 23 comités que tienen áreas de competencia afines con los principales ministerios; existen también algunos comités de pruebas de elecciones, investigaciones científicas, políticas, energéticas y políticas relacionadas con el mercado común.

Desde 1929, el Partido Social Demócrata es el que ha venido predominando en el gobierno, pero ha tenido que aliarse con partidos no socialistas, como el Partido Liberal Radical.

Los socialistas tuvieron mayoría en el *folketing* en los periodos de 1966 a 1968 y de 1971 a 1973.

En los últimos años ha gobernado el Partido Conservador, por lo que el Partido Social Demócrata ha pasado a ser el partido de oposición más importante.

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

formación de nuevos estados

I. La palabra *formación* proviene del latín *formatio-ōnis*. Acción y efecto de formar o formarse. Entre sus diversas acepciones se encuentra la de composición, integración de un todo o sus partes; creación, organización, fundación.

Su traducción a otros idiomas es: portugués, *formação*; inglés y francés, *formation*; alemán, *bildung, gestaltung* e italiano, *formazione*.

Aplicado el vocablo *formación* a la expresión *de nuevos estados*, se alude a un fenómeno que consiste en la creación de una unidad política caracterizada por la conjunción de los tres elementos propios del ente estatal, como son población, territorio y gobierno.

II. La formación de un Estado, se produce en aquellos territorios en donde no existía otra organización política previa, o bien, donde existiendo con anterioridad se modifica o extingue el Estado ya existente. La desaparición de un Estado, se presenta, principalmente, por la fusión con otros estados; es decir, en el tránsito de una forma política independiente y soberana que se convierte en una entidad sometida a un régimen jurídico diverso. En el orden internacional moderno este fenómeno se presenta como un proceso de transformación política.

La formación de nuevos estados, toma en cuenta la forma particular de las instituciones existentes y sus diversos procesos, lo que conduce a analizar cuestiones tales como: la fuerza histórica, económica, social y política, que regulan la integración y el regionalismo. En otras palabras, si el Estado surge como una organización centralizada o federal, esto implica, además, que deben existir un mínimo de condiciones históricas y geopolíticas que la hagan factible; adicionalmente, dicha organización requiere también una existencia social sedentaria, es decir, una comunidad arraigada en un territorio. Partiendo de las características anteriores, se puede sostener que el Estado que se pretende formar tiende a ser una "organización jurídico-potestativa de una gran comunidad humana, tendiente a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinados por factores históricos".

Ya teóricos como Engels, expresaban que:

... el Estado no ha existido eternamente. Ha habido sociedades que se las arreglaron sin él, que no tuvieron la menor noción del Estado ni del poder estatal. Al llegar a una determinada fase del desarrollo económico, que estaba ligada necesariamente a la división de la sociedad en clases, esta división hizo que el Estado se convirtiese en una necesidad.

Para la formación de un nuevo Estado, debe existir una comunidad jurídico-política con capacidad para organizarse autónomamente. Kelsen, decía que:

...existe un nuevo Estado cuando se establece un poder independiente de dominación sobre hombres que habitan un determinado territorio; con otras palabras: cuando adquiere eficacia real, dentro de un cierto ámbito, un orden coactivo de la conducta humana, que no tiene sobre sí otro orden ...

La existencia de tales requisitos, parece ser una condición *sine qua non* para la formación de un nuevo Estado.

En la idea de *formación de un nuevo Estado*, debe hacerse patente la necesidad de la formulación de la Constitución, cuyas fundamentales prescripciones normativas deben ser, entre otras, la manifestación expresa, el desarrollo específico y sistemático del proyecto común y unificador. Es aquí, donde el parlamento juega un papel central, dado que constituye el espacio político por excelencia en donde los representantes populares discutirán y expresarán lo que más convenga al nuevo ente en proceso de formación.

No debe confundirse la formación de un nuevo estado con la formación de una nación, ya que esta última hace referencia tan sólo a uno de los elementos del Estado, que implica asimilación y normalización activas hacia un código nacional, que puede ser lingüístico, religioso o étnico, así como penetración territorial del poder del Estado, homogeneización cultural e integración nacional; el "pasado común y los proyectos que evocan para el futuro. La nación es continuar siendo lo que se ha sido; es, a través de la unión con el pasado, una representación del futuro".

El Estado, como síntesis de los tres elementos: población, territorio y gobierno, también ha sido factor decisivo en la formación de una nación al contribuir a crear y promover la solidaridad entre el grupo humano que lo conforma (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BOGDANOR, Vernon, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, edición española, Aguilar, Bilbao, 1974.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1982, t. X.

FAYT Carlos S., *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985.

GARZARO, R., *Diccionario de Política*, Tecnos, Salamanca, 1977.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.

formas de estado

I. El vocablo *forma* se refiere a contorno, aspecto exterior; proviene del latín *forma*, que indicaba belleza.

Su traducción a otros idiomas es: portugués e italiano es *forma*; inglés, *form, shape, fashion*; francés, *forme* y alemán, *form, gestalt*.

Por forma de Estado, se entiende, "el conjunto de elementos que caracterizan, globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales".

II. Después de la superación del absolutismo y la consolidación del Estado liberal, la doctrina del siglo XIX contrapuso el Estado de derecho de su tiempo a las experiencias históricas anteriores, es decir, al Estado feudal y luego al Estado absoluto y al Estado de policía (*polizeistaat*). En el ámbito del Estado liberal se hicieron algunas distinciones y, en particular, se daba importancia a la contraposición entre monarquía y república consiguiente a la diversa configuración del jefe del Estado hereditario o electivo.

Para Vergottini, tras el primer conflicto mundial surgieron realidades político-institucionales negadoras del Estado de derecho: primero el Estado soviético, luego el fascista, llevaron a un replanteamiento del concepto del Estado y a nuevos intentos de clasificación. El parámetro de referencia de las posibles formas de Estado, sigue siendo la tripartición aristotélica (monarquía-aristocracia-democracia), enriquecida con "formas mixtas", derivadas de la fusión con los principios políticos prevalentes, como el relativo al Estado de derecho burgués y los estudios de derecho constitucional de Europa oriental.

Las formas de Estado pueden clasificarse desde distintas corrientes ideológicas; por ejemplo, a partir del esquema marxista-leninista el ciclo consiste en ausencia del Estado en las sociedades primitivas a su desaparición en el momento en que debe realizarse la sociedad comunista, pasando a través de las formas de Estado esclavista, burgués, y proletario. Estas formas de Estado varían entre sí en relación con el cambio de la clase dirigente que, a su vez, está conectada con el modo de producción predominante en un determinado periodo histórico.

La ciencia constitucional occidental, da primacía a las variedades ideológicas y a las orientaciones políticas que se han manifestado en la historia contemporánea. Así se fija una clasificación tripartita entre Estado de derivación liberal (llamado de democracia clásica), Estado autoritario fascista y Estado socialista).

Encontramos también la clasificación que hace una bipartición entre estados pluralistas ligados a la tradición de las democracias occidentales, que implica una "organización" constitucional de la concurrencia pacífica para el ejercicio del poder y estados monopolistas, de partido único, que eliminan la oposición y se denominan: totalitarios, autocráticos, monopartidistas, de poder cerrado con independencia de la ideología de las orientaciones prácticas, o entre Estado con poder repartido entre individuos, grupos y sus representantes (régimen constitucional, democracia) y estados con poder concentrado (dictadura, autocracia).

Es así como existen estados que se caracterizan por la concentración de poder, por el rechazo del pluralismo partidario y de la oposición. En éstos, el ejercicio del máximo poder tiende a confiarse a un órgano o complejo homogéneo y jeraquizado de órganos; por ejemplo: los históricos estados autoritarios, estados tradicionalistas y modernizadores, en los que las formas principales son la monocrática (unión personal en el vértice del ejecutivo y del partido único) y colegiada (juntas militares, comités, consejos revolucionarios y análogos).

En los estados socialistas, se ha afirmado, doctrinalmente, que la pluralidad de órganos constitucionales no ha de entenderse como separación de poderes, porque el poder es único y se distribuye en cuanto a su ejercicio sólo por motivos funcionales.

Para Biscaretti, citado por Jiménez de Parga, la forma de estado está determinada por la posición que ocupan y la relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos constitutivos del Estado.

Lucas Verdú nos dice que "la característica de la forma de Estado como del régimen político es que son englobantes", es decir "que dentro de ellos caben formas de gobierno y sistemas de gobierno diferentes".

Así es como a las diferentes maneras en que puede estructurarse la organización política en su totalidad y unidad, se le denomina formas de Estado e incluyen los elementos que componen este: territorio, población y poder.

No debe confundirse formas de Estado con formas de gobierno, ya que estas últimas comprenden solamente al núcleo de poder, mientras que la forma de Estado tiene carácter más amplio e incluye a toda la población y a todo el territorio gobierno.

En opinión de Garzaro, las principales formas de Estado son:

1. Estado simple o Estado unitario.
2. Estados complejos o uniones de Estados:
 - a) Federación de Estados.
 - b) Confederación de Estados.
 - c) Unión real.
 - d) Unión personal.
 - e) Protectorado.

III. Partiendo de la Carta Magna y de las distintas teorías que se refieren a las formas de Estado, vemos que con base en los elementos que articulan su estructura, como pueden ser uno o varios centros de poder, se llega a comprender la forma de Estado que tiene México, el cual constituye una federación, ya que el poder es ejercido por un gobierno central y gobiernos locales, como se desprende del contenido del artículo 41 constitucional, en donde se aprecia que:

...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...

Algunas características que se enmarcan en la teoría del Estado federal son: un orden jurídico integral que regula a la Federación y a los estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de los estados miembros, a los que se consideran soberanos en cuanto a su régimen interior (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUEVA, Mario de la, *Teoría del Estado*, Francisco Berlín Valenzuela (ed.), México, 1961.

FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985.

GARZARO, R., *Diccionario de Política*, Tecnos, Salamanca, 1977.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1983, 6a, ed.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.

formas de gobierno

I. Se entiende por forma de gobierno, "el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales". Dicho de otra manera, el gobierno es lo que "materializa el poder en el Estado teniendo a su cargo la dirección jurídica y política en sus instancias de decisión, acción y decisión", y puede enmarcarse en determinada forma de Estado (véase *gobierno*).

II. Aristóteles dividía las formas de gobierno en formas puras y formas corrompidas o degeneradas, según se buscara el bien de toda la colectividad o solamente de quienes ostentaban el poder.

En *L'esprit de lois*, Montesquieu hizo una distinción entre gobiernos despóticos (monarquías absolutas), monárquicos (monarquías constitucionales) y republicanos (gobiernos tanto democráticos como aristocráticos sin jefe hereditario).

Se sostiene que las doctrinas sobre las formas de gobierno se desarrollaron atendiendo a las experiencias del Estado democrático de derivación liberal caracterizado por la separación de poderes, el pluralismo y la garantía de la oposición.

Como lo sostiene Fayt, la forma de gobierno se refiere a "la estructura del poder en el Estado, es decir a la organización del poder de autoridad". Ésta, la forma de gobierno, debe ser la expresión política de cada pueblo, en íntima relación con su disposición natural, sus costumbres y condición social y económica.

Giuseppe Vergottini, afirma que cuando se consolidan los sistemas relativos a la forma de gobierno y asumen un carácter tendencialmente permanente, acaban por influir en la forma de Estado.

En las formas de gobierno democráticas las modalidades del uso del poder tienen presente las orientaciones que brotan de la sociedad y del consentimiento de los gobernados; en las autocráticas si tales orientaciones no coinciden con las de los gobernantes se superan mediante procedimientos impositivos, sostiene el mismo autor.

Para Biscaretti, la forma de gobierno está determinada por la posición y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado. Para este mismo autor, no es posible estudiar en abstracto las formas de gobierno. Para que todas y cada una de ellas adquieran su verdadero perfil hay que considerarlas en el marco concreto de una forma de Estado.

La forma de gobierno, parece referirse, principalmente, nos dice Pablo Lucas Verdú, al carácter electivo o no electivo del jefe del Estado, a que sea vitalicio o temporal el ejercicio de las facultades que le atribuye la Constitución.

Las formas de gobierno hacen referencia, según Serra Rojas, a los modos cómo están constituidos los órganos del Estado. Es una visión parcial de la organización estatal, vista a través de la forma cómo se integra uno de sus poderes, el Poder Ejecutivo y cómo se relacionan sus funciones. Se llama así a "la estructura, que pueden adoptar en algún país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí".

Las formas de gobierno más comunes en nuestros días son: la monarquía, con sus variantes autocrática y parlamentaria, la democracia o república, con sus variantes presidencialista y parlamentaria y la forma de gobierno de asamblea.

III. Si nos apegamos a la clasificación de Horacio Sanguinetti, podremos calificar al régimen de gobierno de México como republicano-democrático. Es una república representativa, porque así considerarlo el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, quien lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado.

Por lo que respecta a la democracia, éste es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y la sustentación de sus instituciones, señala Serra Rojas; atendiendo, además, a que el titular de la soberanía, es el pueblo.

Existe, asimismo, pluralismo político, división de poderes, respeto a las garantías del ciudadano, entre otras, así como los mecanismos o instrumentos que se requieren para alcanzar los fines sustanciales antes citados (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUEVA, Mario de la, *Teoría del Estado*, Francisco Berlín Valenzuela (ed.), México, 1961.

FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985.

GARZARO, R., *Diccionario de Política*, Tecnos, Salamanca, 1977

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1983, 6a. ed.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.

SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, Astrea, Buenos Aires, 1986, 2a. ed.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.

fracción parlamentaria

I. (*Vid. supra, fracción y vid. infra, parlamentario*).

II. La expresión *fracción parlamentaria* se emplea en el derecho parlamentario para designar la integración de los miembros de una asamblea, congreso o parlamento, en un grupo que tiene en común el pertenecer a un mismo partido o asociación política (*vid. infra, grupo parlamentario*).

III. En el derecho parlamentario mexicano, la presencia de las fracciones o grupos parlamentarios está contemplada en el artículo 70 de la Constitución General de la República, el cual proporciona las bases jurídicas para su existencia, al expresar en su párrafo tercero que: "La Ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partidos a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados." A su vez, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 31 y 94 definen lo que debe entenderse por grupos parlamentarios al decir que éstos son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual afiliación de partido, estableciendo el mínimo de cinco diputados y tres senadores para integrar un grupo parlamentario (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.
- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984,
- Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992.
- GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1994.

fuero constitucional

I. (*Vid. supra*, declaración de procedencia).

funciones parlamentarias

I. *Función* (*vid. supra*, división de funciones); parlamentarias (*vid. infra*, parlamentarios).

II. Como es sabido, el parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado, el cual, además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y el sistema político en que actúa.

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey, sin embargo, esta función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.

En el Estado contemporáneo, desde un punto de vista teórico, la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, lo que se explica porque los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.

Al finalizar este milenio, se observa que el parlamento presenta diferencias notables con las instituciones que le precedieron con anterioridad a la década de los cuarenta, como puede apreciarse del papel que se le ha venido asignando al Estado, en el que ha echado raíces el fenómeno de la "racionalización de la vida parlamentaria" al considerársele como lo señala López Garrido, ... implicado en múltiples sectores económicos y sociales, además de los aspectos clásicos de la política general, interior e internacional. El problema dominante en el parlamento en el siglo XX, sobre todo después de la Segunda guerra mundial, es asegurar al gobierno, un suficiente control sobre el parlamento, desequilibrado el conflicto entre mayoría y oposición, de modo que la mayoría pueda siempre apoyar la acción del gobierno con éxito.

Las funciones actuales del parlamento se dan en el contexto anterior, en que existe un Poder Ejecutivo, siempre dispuesto a mantener en segundo plano las actividades parlamentarias, frente a un Poder Legislativo que pugna por no dejarse subyugar o absorber por la fuerte presencia de los titulares de los gobiernos. En este sentido, las funciones parlamentarias más comunes pueden ser clasificadas en: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.

Como es evidente, estas funciones no siempre son ejercidas en el orden mencionado y algunas de las acciones que sirven para una de ellas pueden también ser aplicadas en otras, de tal manera que se entretujan en la realidad los fenómenos políticos inherentes al ejercicio de una representación auténtica del electorado y de las distintas fuerzas sociales y económicas que cada nación genera, mismas que han de ser evaluadas, controladas, conciliadas y coordinadas con el fin de que permanezcan integrando un todo coherente, constituido por la nación soberana.

III. En el Congreso mexicano, en términos generales, las funciones parlamentarias son ejercidas sin la amplitud que tienen en otros países, en virtud del *sui generis* sistema presidencial que caracteriza al régimen político de México y la escasa tradición parlamentaria que posee, lo que ha dado lugar a la improvisación y falta de profesionalismo de los miembros del mismo. Si a esto se agrega la existencia del principio de *no reelección* inmediata de los miembros de sus cámaras de diputados y senadores, el cual se ha convertido en un tabú para su integración, se comprende el porqué muchas de estas funciones no tienen la misma dimensión y aplicabilidad que en semejantes instituciones políticas de otros países.

Éste sería el caso de algunas de las funciones parlamentarias, como las de indagación, comunicación, de control, de investigación, de educación y orientación política, entre otras, que han venido siendo insuficientemente desarrolladas, con el consiguiente debilitamiento del congreso en este país (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.
- BURKE, Edmund, *Textos políticos*, Fondo de Cultura Política, México, 1984.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, *Parlamento y derecho*, Eusko Legibitzarra (ed.), Parlamento Vasco, 1991.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, "Reflexiones sobre el Parlamento", en *Estudios de Derecho Parlamentario*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1986.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

galerías



I. La palabra galería, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española tiene seis acepciones, una de ellas, en sentido figurado y que se refiere al público que ocupa una localidad, anotándole como sinónimo el término auditorio; es decir, para los efectos de este diccionario, la voz galerías se refiere a las personas que asisten a un sitio, con la calidad de espectadores u oyentes.

El término *galería* se escribe en portugués, *galeria*; en inglés, *gallery*; en francés, *galerie*; en alemán, *galerie* y en italiano, *galleria*.

II. Para el derecho parlamentario, las galerías son el espacio destinado al público asistente al recinto, desde ese sitio, los concurrentes pueden observar el desarrollo de las sesiones o conocer la sede del parlamento; para tal efecto, el público asistente debe observar determinadas reglas de comportamiento; en varios casos, se les otorga un manual o folleto con la información básica sobre el órgano legislativo y el lugar donde deben ubicarse cada uno de los asistentes al parlamento.

III. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en México, dispone que en cada Cámara habrá un lugar destinado al público denominado galerías, que se abrirán antes de comenzar las sesiones y no se cerrarán sino cuando las sesiones se levanten a no ser que haya necesidad, por algún desorden o por cualquier otro motivo, de deliberar sin presencia del público, en cuyo caso permanecen cerradas.

Los asistentes a las galerías no pueden presentarse con armas, guardarán silencio, respeto y compostura, y no pueden tomar parte en los debates con ninguna clase de demostración. Asimismo, señala que tienen prohibido fumar.

Destaca dicho ordenamiento jurídico, que habrá en las galerías un lugar especial destinado al Cuerpo Diplomático y otro a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los gobernadores de los estados y demás funcionarios públicos.

Finalmente, dispone que toda persona que perturbe el orden, será despedido de las galerías en el mismo acto, pero si la falta es grave o implica algún delito, el presidente mandará detener a quien la cometiere y lo consignará al juez competente. Lo anterior expuesto se comprende en los artículos 205 al 214 del mencionado reglamento (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CÁMARA DE LOS LORES, *Una guía para los visitantes a las galerías*, Documento editado por la Cámara de los Lores, Londres, Inglaterra, 1979.

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, Porrúa, México, 1980.

gasto público

I. La voz *gasto* es una acción del verbo gastar, que significa en su primera acepción que le otorga el DLE, “expende o emplea el dinero en una cosa”.

Este término se traduce al portugués, *gasto*; al inglés, *expense*; al francés, *dépense*; al alemán, *ausgabe* y al italiano, *spesa*. Por lo que hace a *público* proviene del latín *publicus* notorio, manifiesto, que de acuerdo al DLE en su segunda acepción es perteneciente a todo el pueblo. Este vocablo se escribe en portugués, *público*; en inglés y francés, *public*; en alemán, *öffentlich* y en italiano, *pubblico*. Conjugando estos términos, el citado diccionario,

apunta que gasto público son los gastos que conciernen al Estado y que cubren la prestación de los servicios públicos.

II. En este sentido, gasto público es toda erogación que realiza el Estado para efectuar sus fines y sostener su estructura, los recursos que emplea provienen de las contribuciones que dan los ciudadanos a través de los impuestos.

En virtud de la importancia que encierra el término gasto público, no sólo para un Estado, sino para la sociedad en su conjunto, es que existen una serie de mecanismos e instancias que se encargan de elaborar, aprobar y supervisar su utilización. De ahí, que el órgano legislativo intervenga para los efectos de aprobación y supervisión, debido a la transparencia que se requiere en este rubro. Cabe anotar, que el gasto público es materia de la función de control financiero de todo parlamento.

El punto neurálgico de la teoría del gasto público radica en distribuir correctamente los recursos disponibles entre las necesidades propias del estado y las sociales; por ello, la formulación del gasto público tiene que manifestar objetivos, metas, costos y órganos responsables. Para que al momento de revisar el parlamento la cuenta pública exista claridad, justificación y empleo adecuado de los recursos.

En Uruguay, por ejemplo, a la Asamblea General le compete establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de la recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes.

III. La Cámara de Diputados en México, tiene la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar 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, conforme lo establece el artículo 74 constitucional (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1985.

CHAPOY BONIFAZ, Beatriz, "Gasto público", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 1993, t. II

glosa de documentos

I. El vocablo *glosa* proviene del latín *glossa* lenguaje obscuro y éste del griego *glossa* lengua. En su primera acepción que le da el DLE significa explicación o comentario de un texto para facilitar su explicación. A finales del siglo XI en la Universidad de Bolonia, se da inicio a la llamada segunda vida del derecho romano, en la que los juristas de dicha universidad, estudiaron el *Corpus Iuris Civilis* haciéndole comentarios y anotaciones marginales (glosas), por el cual se le llamó Escuela de los Glosadores.

Este término se traduce al portugués y al italiano, *glosa*; al inglés, *gloss*; al francés, *glose* y al alemán, *glosse*.

II. Para el derecho parlamentario, la glosa de documentos es todo comentario, explicación e interpretación que los parlamentarios hacen a un texto que consideran obscuro o difícil de comprender, ya sea que se trate de una iniciativa de ley, reforma o decreto, como también, aquellos documentos que son de su conocimiento.

III. En el Congreso de la Unión de México, se utiliza el término glosa del informe presidencial, para hacer referencia al análisis del informe presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores; aunque, cabe señalar, que en sentido estricto, no se realizan anotaciones ni se hacen comentarios que aclaren alguna parte oscura, insuficientemente planteada o difícil de comprender, sino más bien se vierten críticas por parte de los partidos opositores a la gestión gubernamental y argumentos tendentes a defender el documento del Ejecutivo por quienes son miembros del partido mayoritario (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

MORINEAU IDUARTE, Marta y Román Iglesias González, *Derecho Romano*, Harla, México, 1990.

gobernabilidad

I. Esta palabra se deriva de un vocablo griego que significa guía. La gobernabilidad es considerada como la capacidad de las instituciones políticas de un país para dirigir la economía y la sociedad. Está estrechamente relacionada con la legitimidad, la autoridad del gobierno y la eficacia para encontrar soluciones a problemas y su capacidad operativa.

En otros idiomas se traduce: en inglés, *governability*, francés, *gouvernabilité* e italiano, *governabilità*.

II. Para algunos autores, es un fenómeno propio de los países democráticos en los cuales los gobiernos tienen dificultades para llevar a cabo el mandato de los votantes o electores y traducirlo en políticas realizables. Aunque estrictamente hablando ningún país está exento de la existencia de problemas de ingobernabilidad.

En un sistema parlamentario como el inglés, el parlamento es el centro de gravedad política y su relación con el gabinete es muy grande, ya que ésta procede del parlamento al que está sujeto y, en reciprocidad, el gabinete puede decretar la disolución del parlamento.

En el caso de los modelos presidenciales, se persigue una estricta separación de poderes, su diversificación y sus propias legitimidades.

Dieter Nohlen, considera que el concepto de gobernabilidad:

...se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.

El parlamento puede contribuir a articular los mecanismos para que la “cultura de la gobernabilidad” (como la denomina Dieter Nohlen), sea una realidad constante. Para ello es necesario que el Poder Legislativo participe en el diseño permanente de garantías constitucionales que aseguren derechos políticos universales, como los concernientes al voto y a la conformación de grupos políticos, en procesos democratizadores que cuente con la aceptación de las mayorías. Asimismo, debe contribuir a la generación de espacios de representación regidos por criterios constitucionales no restrictivos y por una correcta valoración política de las minorías.

Algunas definiciones sobre gobernabilidad aluden a ella como un conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder en una sociedad, sin excesivo riesgo de que ésta llegue a desarticularse violentamente; otras la entienden como la situación en que “concurren un conjunto

de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medio-ambiental o intrínsecas a éste”; o bien, como la acción de gobierno a la que se le da un carácter positivo, cuando no moralmente satisfactorio. Asimismo, se afirma que es la propensión a (o la posibilidad de) ser gobernado, es decir de adoptar un comportamiento conforme a reglas de un buen gobierno.

A decir de Alcántara Sáez, la incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas y las consecuencias de las demandas excesivas de los ciudadanos, son algunas de las situaciones que llegan a atentar contra la denominada gobernabilidad.

El mismo autor sintetiza en tres teorías el problema de la gobernabilidad. La primera de ellas parte de una posición negativa (ingobernabilidad) en la que las constantes que generaban “disfunciones en el sistema democrático”, eran diversas, entre las que se encuentran, el planteamiento neoconservador, referido a:

1. La deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes políticas de la igualdad y del individualismo;
2. la sobrecarga del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales;
3. la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos; y
4. al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad.

La segunda teoría, mencionada por este autor, es la formulada por algunos economistas neoliberales, políticamente neoconservadores, que se basa en el presupuesto de la mala relación entre el keynesianismo y la democracia, señalando que “la democracia se encuentra presionada y llega a generar una rápida inflación cuando los gobiernos se ven confrontados por los sindicatos y por los votantes que consideran al Estado como un botín de servicios inagotables”.

En su tercer teoría, considera a la corriente neomarxista que sostiene a la crisis fiscal del Estado como la resultante de las contradicciones del capitalismo avanzado agravadas por el sistema democrático (...).

III. En México, es de señalarse que, como fue previsto por los Constituyentes de 1917, la gobernabilidad, hasta el día de hoy, se ha sustentado en las siguientes bases:

- a) En nuestra forma de gobierno, y la voluntad del pueblo mexicano de “constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”;
- b) en el “ejercicio de la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados”;
- c) en el equilibrio de poderes, dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- d) en el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, cuyos fines de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer

posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; y

e) el concepto de democracia entendido como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por lo que respecta al importante papel del parlamento mexicano en materia de *governabilidad*, debe destacarse que es el recinto por excelencia de la expresión del pluralismo político, y por lo mismo, el escenario donde coexisten civilizadamente las distintas corrientes ideológicas, las cuales participan en la discusión de los grandes temas políticos nacionales, haciendo posible la distensión de las posiciones más encontradas y el encuentro de soluciones consensuales a los problemas que confronta el país.

Las implicaciones del órgano legislativo en materia de gobernabilidad son de gran importancia, en virtud de que es el órgano encargado de atender las múltiples demandas de la sociedad. El parlamento en México, contribuye a que la gobernabilidad transite por las mejores condiciones políticas, económicas y sociales, mediante la orientación de políticas públicas adecuadas, como corresponde a la función de orientación política, propia de esta institución, (véase *política, función de orientación*) (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Governabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 1988, suplemento.

CAMOU, Antonio, *Governabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática del Instituto Federal Electoral, México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COTA, Maurizio. "Los Gobiernos", en *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

_____, "Parlamentos y representación", en *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

RAMÍREZ, Manuel, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978.

VERNON, Bogdanor, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

gobierno

I. Este término proviene del *latín gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar. 1. Acción y efecto de gobernar o gobernarse; 2. conjunto de los ministros superiores de un Estado; 3. tiempo que dura el mando o autoridad del gobernador (DLE); 4. se utiliza con el agregado que indica su calidad o características de absoluto, parlamentario, representativo, republicano, constitucional, autoritario, etc.

Se traduce en los siguientes idiomas como: portugués e italiano, *governo*; inglés, *government*; francés, *gouvernement* y alemán, *regierung*.

En sentido amplio, la palabra designa la acción de gobernar entendida como actividad práctica; éste es el valor semántico que tiene, por ejemplo en la conjunción de palabras "programa de gobierno". Se restringe su significado cuando el vocablo es empleado para referirse en concreto a un conjunto de altos funcionarios situados en la cúspide del Poder Ejecutivo y que normalmente

tienen a su cargo los distintos departamentos de la administración. Dicho de otra manera, este grupo de individuos tienen en común el compartir una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder.

Entendido el vocablo como “un dominio organizado”, el *gobierno* es la expresión de la autoridad del Estado, entre cuyas funciones formales, en este sentido, se encuentran: la redacción, aprobación y ejecución de las leyes, así como la interpretación y aplicación del derecho. Las funciones del gobierno se corresponden en líneas generales con las funciones legislativas, administrativas y judiciales.

Desde el siglo pasado, el aparato administrativo de gobierno ha venido experimentando una considerable expansión, a grado tal, que en los gobiernos modernos dicho aparato se caracteriza por su intervención en procesos diversos, como pueden ser, entre otros, los consultivos, los de diseño y planeación de políticas, análisis y revisión de programas.

Desde un punto de vista histórico, las teorías sobre el gobierno pertenecen a dos corrientes de análisis: la mecanicista y la organicista. La primera, explica que el gobierno es un mecanismo para encontrar formas de relajar o suavizar la tensión del sistema político, dado que la sociedad está compuesta de intereses opuestos interactivos (tanto individuales como de grupo), que dan lugar a conflictos. La segunda, consideraba al gobierno como un organismo esencialmente educativo, que encarnaba una serie de ideales y procuraba una mayor racionalidad, orientando al Estado hacia una nueva edad de oro. Para Marx, el gobierno, de arma para la insurrección, una vez en el poder, se convertiría en instrumento transformador del impulso revolucionario para el logro de realizaciones prácticas; logrado este propósito, se iría haciendo anacrónico hasta la etapa final en que ya no sería necesario.

II. Por lo que se refiere a la idea de *gobierno*, entendida como método mediante el cual se gobierna una sociedad, los regímenes contemporáneos pueden clasificarse en constitucionales liberales y formas diversas de gobierno autoritario. Entre los primeros podemos ubicar a los de naturaleza republicana como los casos de Estados Unidos y Francia, o los de monarquía constitucional como Gran Bretaña y los Países Bajos. Los segundos pueden variar en la forma, verbigracia, las totalitarias y las autoritarias tradicionales. En términos generales, la distinción de constitucional y autoritario, se encuentra en las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. De los sistemas políticos constitucionales liberales en el mundo de hoy, los más son gobiernos de gabinete, donde la mayoría parlamentaria integra gobierno.

En el régimen parlamentario, se le llama gobierno al conjunto de funcionarios perteneciente, generalmente, al propio parlamento, que integra el Consejo de Ministros, encabezado por el primer ministro (*vid. infra, sistema parlamentario*).

La forma de gobierno, para Vergottini, es entendida como “el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”. Para el mismo autor, “toda forma de gobierno se encuadra en una forma de Estado, más amplia, que condiciona a la anterior” (*vid. supra, forma de estado*).

III. Las características del gobierno del Estado mexicano, son las que se citan en el artículo 40 constitucional, a saber, “(...) una república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos unidos en una federación”.

A partir de la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno de nuestro país es considerada como presidencialista (*vid. infra, sistema presidencial*). El Ejecutivo es elegido de manera directa, representado por el Presidente de la República, que es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno. Éste cuenta entre otras facultades, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, nombrar y

remover libremente a los secretarios del despacho, Procurador General de la República, agentes diplomáticos, etc; nombrar coroneles y oficiales superiores del ejército; disponer de la guardia nacional; dirigir la política exterior; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite.

En su artículo 49, la Constitución señala que “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso general que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 1981, t. A-J.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, edición española, Bilbao, 1974.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Diskill, Argentina, 1980, t. XII.

FERNÁNDEZ GARCÍA, María de Jesús, *Parlamento y lenguaje*, editado por Asamblea de Extremadura.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

VERNON Bogdanor, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

gran comisión

I. El adjetivo *gran*, indica: principal o primero en una jerarquía. Sólo se usa en singular, antepuesto al sustantivo (DLE). Entre otras de sus acepciones, interesa destacar: de tamaño o magnitud considerable. Proviene, en este sentido, del latín *grandis* “grande”.

En otros idiomas, grande equivale a: portugués e italiano, *grande*; inglés, *great*, en francés, *grand* y alemán, *gross*.

Atento a lo anterior, *gran comisión* es aquella comisión a la que dada la importancia de sus funciones se le agrega el adjetivo *gran* para distinguirlo de las otras comisiones que se integran en un órgano legislativo.

II. En algunos países como México, se ha denominado Gran Comisión, al órgano interno, tradicionalmente encargado de dirigir la actividad parlamentaria dentro de cada una de las cámaras.

Para Miguel Ángel Camposeco, ha sido la Gran Comisión el “órgano rector de las actividades político-administrativas de los diputados de los diferentes Grupos Parlamentarios”, aunque la Cámara de Senadores, cuenta, también, con una Gran Comisión.

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados, en nuestro país, la conforman los coordinadores de cada una de las diputaciones, los diputados de la mayoría que ocupen los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales preliminares, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria. Sus integrantes designan la Mesa Directiva que se compone de un presidente, tres secretarios y tres vocales. El líder del grupo mayoritario del parlamento funge como Presidente de la Gran Comisión. Ésta tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones.
2. Tramitar y presentar proyectos de resolución, en los casos relativos a la facultad que otorga al Congreso en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités.
4. Nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
5. Designar al Consejero propietario y a los Consejeros suplentes de la fracción mayoritaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
6. Las demás que les confiera la Ley Orgánica del Congreso y las disposiciones reglamentarias.

En la Cámara de Senadores, la Gran Comisión la integran un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios. La designación de los senadores representantes de cada entidad federativa se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades. Las facultades de la Gran Comisión que señala el artículo 93 de Ley Orgánica del Congreso, son, entre otras:

1. Proponer a la Cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales.
2. Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
3. Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara.
4. Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma.
5. Prestar cooperación a la Mesa Directiva y a su Presidente en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas.
6. Proponer a la Cámara el programa legislativo. A este efecto jerarquizará las iniciativas de ley o decreto observando las disposiciones del artículo 71 constitucional y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.

7. Vigilar las labores de la Oficialía Mayor.
8. Proveer a través de la Oficialía Mayor lo necesario para el trabajo de las comisiones.
9. Dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.
10. Las demás que deriven de esta Ley y de las disposiciones reglamentarias.

A diferencia de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, la de senadores cuenta con facultades, primordialmente, administrativas. Del análisis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y las reformas que ha sufrido recientemente, se desprende que en la actualidad en la Cámara de Diputados, algunas de las funciones importantes que eran realizadas por la Gran Comisión, se realizan ahora por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, como son las señaladas en el artículo 45, fracciones: "II. Proponer a los integrantes de las comisiones y comités; III. Proponer el Proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados; IV. Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero" (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.
- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992.
- GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.
- Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, España, 1970.

gran jurado

I. Para el vocablo *gran*, *vid, supra, gran comisión*. 1. La palabra jurado es el pasado participio de jurar, que proviene del latín *jurare*. 2. Es un término que se emplea para significar mayor cantidad de miembros que un jurado normal, así como para resaltar la solemnidad de la causa por apreciar. 3. Tribunal de origen inglés formado por un grupo de personas cada una de las cuales ha jurado llegar a una decisión acerca de un caso judicial basándose en las pruebas presentadas (BDELE). Este cuerpo colegiado presentaba ante los jueces ordinarios, en sesiones trimestrales, todos los crímenes en representación de la comunidad. Se integraba por representantes de las diversas divisiones territoriales de cada condado, cuyo número llegaba a ser de 12 a 23 miembros. Su tarea era decidir si había suficiente evidencia para sujetar a los inculcados a la jurisdicción de los tribunales penales.

En otros idiomas se traduce: en portugués, *jurado*; inglés y francés, *jury*; alemán, *Schwurgericht*, *jury* e italiano, *giurato*.

El gran jurado es una institución que tiene como fin dictaminar sobre la procedencia de imputación en cuanto a delitos comunes, así como para juzgar sobre la culpabilidad de delitos oficiales de los

funcionarios públicos. La naturaleza del gran jurado depende del tipo de delitos que se impute al funcionario.

II. En Estados Unidos, el gran jurado es un órgano colegiado que decide y declara la validez de pruebas que se aportan en un "juicio político". La institución de gran jurado, aplica el llamado *impeachment*, que consiste en acusar a un funcionario público por crímenes graves o delitos graves como la traición, felonía, etc., pero sin poder sancionar penalmente al sujeto en cuestión, solo políticamente. Los integrantes del gran jurado de la Cámara de Representantes, así como los del Senado, únicamente señalan los cargos de los que se acusa al funcionario público. El único presidente que se encontró en esta situación fue Andrew Johnson, en 1868, pero los cargos fueron retirados por el Senado. En 1974, la Cámara de los Representantes se preparaba para juzgar a Richard Nixon, por su participación en el caso denominado *Watergate*, pero finalmente se suspendió el surgimiento a dicho juicio, por la intervención del entonces presidente Gerald Ford.

Desde sus inicios, la declaratoria del gran jurado no ha sido un veredicto de culpabilidad penal, sino una acusación sobre sospecha razonable, siendo su efecto el inicio de procedimientos comunes de responsabilidad penal.

En el Reino Unido, todas las personas, lores o comunes, pueden ser acusados por los delitos que cometan; pero, generalmente, cuando se trata de delitos u ofensas extraordinarios.

En la India, este tipo de juicios se aplica directamente contra el Presidente, el cual puede ser removido por violaciones a la Constitución. La resolución debe ser tomada por una mayoría o no menos de dos terceras partes del total de miembros de la Cámara de Representantes.

III. La atribución para constituirse en gran jurado, en nuestro país, recae en la Cámara de Diputados o de Senadores, para dictaminar sobre la procedencia de imputación en cuanto a delitos comunes, así como juzgar sobre la culpabilidad de delitos oficiales de los funcionarios públicos. Cuando se trata de delitos comunes, le corresponde a la Cámara de Diputados conocer de los actos delictivos de los funcionarios mencionados en el Título Cuarto de la Constitución, y practicar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos. La declaratoria del gran jurado será en el sentido de suspender el fuero o inmunidad al funcionario público en cuestión, con lo que podrá posteriormente ser juzgado en la vía ordinaria jurisdiccional.

Si el delito fuere oficial, se requiere el concurso de ambas cámaras para el procedimiento de responsabilidad. La Cámara de Diputados fungiendo como jurado de acusación y la Cámara de Senadores, erigida en gran jurado, como jurado de sentencia. En este caso el jurado es un verdadero juzgador y aplicador de sanciones políticas. Su declaratoria constituye un veredicto sobre la culpabilidad o inocencia del acusado con respecto al delito oficial. La única excepción a los dos supuestos anteriores es el Presidente de la República, para quien los delitos comunes son objeto del mismo procedimiento que se sigue para los delitos oficiales; lo anterior con el objeto de dar protección privilegiada al depositario del Poder Ejecutivo Federal.

El término gran jurado, como observa González Oropeza, fue substituido por el de jurado de sentencia, y podemos citar el artículo 76 constitucional, que en su fracción VII, dice:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: (...) 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.

En el caso de los servidores públicos de los estados, sujetos a juicio Político, la sesión de jurado de sentencia se celebrará dentro de los tres días naturales. La sentencia que se dicte en estos casos tendrá efectos declarativos, y será la legislatura del Estado la que actúe en consecuencia para la imposición efectiva de la sanción política decretada (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.
- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, edición española, Aguilar, Bilbao, 1974.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, María de Jesús, *Parlamento y lenguaje*, editado por Asamblea de Extremadura.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*.
- The American Heritage Dictionary of the English Language*, AHP, USA, 1969.

grupo parlamentario

I. El término *grupo*, de acuerdo con la Real Academia Española, proviene del latín *gruppō*, que significa pluralidad de seres o cosas que forman un conjunto, material o mentalmente considerado. Asimismo, este vocablo, desde el punto de vista material, hace referencia también al conjunto de elementos que se relacionan entre sí conforme a determinadas características. Mientras que la palabra *parlamentario* significa perteneciente o relativo al parlamento, así como el individuo de un parlamento pero, para el desarrollo de esta voz parlamentaria, entenderemos que puede tratarse también del individuo de un Congreso o de una Asamblea, dependiendo del sistema de gobierno que se trate. Con lo cual, unidos estos dos términos, el *grupo parlamentario* se refiere al conjunto de individuos de la institución representativa (parlamento Congreso o Asamblea) de un determinado país, que se relacionan entre sí conforme a determinadas características.

La palabra *grupo* se escribe en francés *groupe*, en inglés *group*, en alemán *Gruppe* y en italiano *gruppo*. Mientras que *parlamentario* *parlementaire*, *parliamentary*, *parlamentarisch* y *parlamentario* respectivamente.

II. Como antecedentes de los *grupos parlamentarios*, tenemos que éstos surgen en Inglaterra, aunque de forma ocasional, durante el siglo XVII con las luchas entre el rey y el parlamento, ya que existían dos grupos: el de los *tory* (bandido irlandés) y el de los *whig* (rebelde presbiteriano escocés). Hasta mediados del siglo XIX fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política, que actuaban conjuntamente para lograr fines comunes pero, con el desarrollo de una estructura capaz de proveer un sistema de partidos contendientes en elecciones, la fuerza de estos *grupos parlamentarios* esporádicos adquirió una definida orientación política, al grado de poder hablar de los ingleses como propensos a considerar la política como un enfrentamiento entre dos concepciones del mundo y de la vida.

Particularmente en España el Reglamento de las Cortes de 1838 señaló que, para ciertas iniciativas y actos parlamentarios, se exigiría un número mínimo de voluntades, de tal forma Morales Arroyo considera que se trata de un antecedente tácito de los *grupos parlamentarios*. En el mismo sentido, el reglamento de 1847 exigía un número de parlamentarios para la formalización de algunas iniciativas. Asimismo, en el artículo 46 de dicho ordenamiento, se hizo también el reconocimiento tácito de los grupos políticos en las Cortes (integradas por el Congreso de los

Diputados), ya que señaló que “los diputados dirigirán siempre la palabra al Congreso y no a un individuo o fracción del mismo” Así, para Saiz Arnaiz, el hecho relativo a que este reglamento se refiera a un sector del parlamento es porque se reconocía la proximidad ideológica de ese sector.

Más adelante en el pacto de San Sebastián de 12 de agosto de 1930, con el acuerdo de partidos, se fijó el precedente para que en la Constitución española de 1931, artículo 62, se hablara de la Diputación Permanente, señalando que su integración estaría dada por las distintas fracciones políticas. A este respecto, de forma puntual, el título II del Reglamento de las Cortes de 1931 se intituló “Las fracciones o grupos parlamentarios”.

En Francia, a pesar de que los *grupos parlamentarios* ya existían en la práctica, fue hasta 1910 cuando se les reconoció y reguló, pero únicamente a nivel reglamentario y no a nivel constitucional, otorgándose dicho reconocimiento con la Constitución francesa de 1946, en su artículo 11, por eso es que se ha afirmado que su origen se encuentra en este país, pero sólo a nivel constitucional, ya que anteriores disposiciones de diversos reglamentos, la práctica o el reconocimiento tácito de otros países hicieron mención a ellos.

No es extraño afirmar que la existencia de subgrupos es consubstancial a los órganos colegiados, luego entonces, la presencia de grupos en las asambleas deliberativas es inminente, sin embargo su vistosidad y ejercicio eficaz es más característico en regímenes democráticos.

Podemos definir al *grupo parlamentario* como el conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la Asamblea, parlamento o Congreso. Lo anterior, como todo concepto, es sólo una aproximación a la figura y no una confrontación con la verdadera definición, como expresa Morales Arroyo parafraseando a Esposito.

Se distinguen dos posturas que definen al *grupo parlamentario*: una teórica y otra formalista; la primera es aportada por el tratadista italiano Di Ciolo, que lo considera como aquella organización estable de senadores y diputados pertenecientes al mismo partido, o profesantes de la misma ideología política, y provisto de una sólida disciplina. La segunda es de Waline, que lo define como aquella reunión en el seno de una Asamblea parlamentaria, según las reglas establecidas por el reglamento de ésta, de un cierto número de elegidos, que tienen en común cierto ideal político, cuya tarea es dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas que se susciten en determinados momentos.

El elemento cualitativo, que origina la formación de todo tipo de grupo, es la afinidad que guardan sus miembros, misma que lo mantiene estable y unido. El nexo causal del *grupo parlamentario* es su proximidad políticoideológica.

En torno a la naturaleza jurídica de la figura aquí tratada se han elaborado algunas hipótesis. La primera, afirma que el *grupo parlamentario* es un órgano de las cámaras. Ésta es aceptable en cuanto a que el grupo ejerce funciones en el seno del parlamento, no así respecto a la autonomía con la que éste actúa y, por ende, las consecuencias de esos actos. Una segunda hipótesis los ubica como extensiones del partido político. En relación con lo anterior, podemos distinguir dos regulaciones extremas, en primera instancia, una que niega el vínculo grupo parlamentario-partido político, como ocurre en España; el otro extremo, permite la integración de un grupo parlamentario, siempre que sus miembros sean de la misma afiliación partidista, como es el caso de México (art. 70, tercer párrafo, de la Constitución mexicana de 1917 vigente). Asimismo, existe una tercera hipótesis, que considera al *grupo parlamentario* como sujeto privado ejerciendo funciones públicas. Respecto a ésta, no la podemos aceptar, ya que en la mayoría de los países la legislación no les reconoce personalidad jurídica propia. Es más preciso hablar, entonces, de grupos de hecho, que ejercen funciones públicas.

Algunos reglamentos sobre la materia, consideran como obligatoria la pertenencia a un grupo parlamentario para cada uno de los miembros del Parlamento; los reglamentos del Parlamento

italiano -dice Silvano Tosi- "señalan la obligación de hacerlo dentro de los dos días de la primera sesión (tres en el Senado). Los diputados están obligados a «declarar al secretario general de la cámara a cuál grupo pertenecen», mientras que en el Senado se impone «indicar a la presidencia del Senado el grupo del que pretende formar parte». La misma obligación rige (también al Senado, por mención expresa en el reglamento) frente a quienes llegan a ser parlamentarios durante el curso de la legislatura, por sucesiva proclamación o por nombramiento".

En el ámbito parlamentario de otros países, los reglamentos parlamentarios, es decir, tanto los reglamentos como las leyes orgánicas, van a señalar cuál es la estructura, organización e integración de los *grupos parlamentarios*, incluso algunas constituciones. Al respecto, en el Parlamento inglés existen los siguientes *grupos parlamentarios*: Conservador, Laborista, Liberal-Demócrata, Escocés, Galés, Unionista del Ulster, Unionista Democrático, Unionista Popular del Ulster, así como el Socialdemócrata y laborista, los que tienen mayor número de integrantes son los dos primeros, con lo cual se dice que de hecho existe un sistema bipartidista en este país. En el Congreso norteamericano existe el Republicano y el Demócrata, sin embargo quienes tienen más fuerza o mayor influencia, en las decisiones del Congreso, son los grupos de interés o *lobbies*, cuya regulación se encuentra en 1946 en la *Federal Regulation Lobbying Act*.

En la Asamblea Nacional de Francia, el Grupo socialista (PSF), el RPR (Unión para la República), UDF (Unión para la democracia francesa), UDC y el grupo comunista (PCF). En el Parlamento federal alemán, principalmente, existen el Demócrata-cristiano (CDU-CSU), el Social Demócrata (SPD) y el Liberal (FDP) entre otros. En las Cortes Generales Españolas existen el Socialista Obrero Español (PSOE), el Popular (PP), Izquierda Unida (IU), Convergencia y Unión (CIU); y el Partido Nacionalista Vasco (PNV). En el Parlamento italiano, el Demócrata Cristiano, Socialista, Demócrata social, Republicano, etcétera.

Por último, a partir de 1994 existen 10 *grupos parlamentarios* en el Parlamento Europeo: el Socialista Europeo (PSE), Popular Europeo (PPE), el Grupo de Liberales y Demócratas (ELDR), el de la Izquierda Europea (GUE), el Forza Europea (FE), Agrupación Demócratas Europeo (RDE), el Grupo de los Verdes (V), Alianza Radical Europea (ARE) y Europa de las Naciones (EDN).

III. En México, hablar de *grupo parlamentario* es relativamente reciente, si tomamos en consideración la existencia e importancia de éstos en otros países; por ejemplo, Inglaterra, Francia y España, ya que con las reformas de 1977 a la Constitución mexicana de 1917 vigente se adicionó un tercer párrafo al artículo 70 constitucional, permitiendo la agrupación de los diputados de acuerdo con su afiliación de partido. Al respecto, consideramos necesario reformar dicha disposición constitucional, para incluir también la agrupación de los senadores, situación que tampoco preveía la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, que en su título segundo de la Cámara de Diputados, en el capítulo III, hablaba de los *grupos parlamentarios*, definiéndolos como aquellas formas de organización que podrán adoptar los "diputados", para realizar tareas propias de la Cámara, así como coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas camerales. Sin embargo, en 1994 se expiden las reformas a la misma o denominada Nueva Ley Orgánica del Congreso General, que además de contemplar *grupos parlamentarios* para la Cámara de Diputados, integrados cuando menos de cinco diputados (arts. 31 y 32) lo hace también para la Cámara de Senadores, integrados por un mínimo de tres senadores (arts. 94 y 95). Asimismo, esta ley señala que en la sesión destinada al informe presidencial o apertura del primer periodo de sesiones (1o. de septiembre) un legislador, representado a su partido político entendido como grupo o fracción parlamentaria, podrá intervenir antes que se presente el mismo (art. 8 de la LOCG).

Actualmente la formación de un grupo parlamentario o fracción parlamentaria, como hemos señalado anteriormente, va ligada a la afiliación partidista de sus integrantes, ya que la Constitución mexicana de 1917 vigente y la Ley Orgánica del Congreso de 1979, reformada en 1994 o Nueva Ley Orgánica, señalan que la agrupación, fracción parlamentaria o grupo

parlamentario se constituye por parlamentarios pertenecientes al mismo partido. A este respecto, entendemos los artículos 31 y 94 de la LOCG en dos sentidos al decir “podrán integrar *un grupo parlamentario*” (los diputados y senadores en sus respectivas cámaras), el primero, reconociendo la libertad de asociación y, el segundo, da la posibilidad de constituir varios grupos de una misma afiliación partidista en las cámaras.

Para constituir un *grupo parlamentario*, conforme a los artículos 32 y 94 de la LOCG, se presentarán los siguientes documentos ante la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente:

1. Acta en la que conste la decisión de los miembros que desean constituirse en Grupo, señalándose el nombre del mismo y la lista de sus integrantes.
2. Nombre del parlamentario, diputado o senador dependiendo de la Cámara de que se trate, que haya sido electo como coordinador del Grupo.

Los líderes de los grupos se reunirán, conforme a lo que marca la LOCG, para tomar las decisiones necesarias que tiendan a cumplir la función encomendada a los grupos parlamentarios, es decir, lograr el mejor desarrollo de las actividades parlamentarias o camerales. A este respecto, consideramos conservadora dicha regulación, ya que renuncia a la confrontación de ideas y sugiere las concesiones. De igual manera, los coordinadores de los *grupos parlamentarios* en la Cámara de Diputados formarán parte de la reciente Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (art. 35 de la LOCG).

Actualmente existen, en la Cámara de Senadores, el grupo parlamentario o fracción parlamentaria priísta (PRI), panista (PAN) y perredista (PRD). Mientras que en la Cámara de Diputados, los tres anteriores más el Petista (PT). Los mismos tienen como derechos: tomar asiento en las curules que correspondan a su grupo y disponer de locales, lo anterior para el cumplimiento de sus funciones (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, *Revista examen*, México, septiembre de 1994.

Connaissance de l'Assemblée, *Les questions a L'Assemblée Nationale*, Economica, Francia, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MORALES ARROYO, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Parlement Européen, *Le Point de la session*, núm. 184.407, Bruselas, septiembre de 1994.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y Hugo Alejandro Concha Cantú, “Comentario al artículo 70”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 1992, 21a. ed.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

VERGOTTINI, Ciuseppc de, *Derecho Constitucional Comparado*, Pablo Lucas Verdú (trad.), Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

grupos de interés

I. *Grupos* (véase *grupos parlamentarios*). La palabra interés deriva del latín medieval *interesse* (substantivo) y de *interesse* (verbo) “impartir, ser importante, estar entre”, de *inter* “entre” + *esse* “estar” (BDELE). De entre las diversas acepciones del diccionario son de mencionarse: valor que en sí tiene una cosa; conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material. Asociado el vocablo interés con la voz creados, se refiere a ventajas, no siempre legítimas, de que gozan varios individuos y por efectos de los cuales se establece entre ellos alguna solidaridad circunstancial. Frecuentemente se usa con sentido peyorativo para designar este linaje de intereses en cuanto se oponen a alguna obra de justicia o de mejoramiento social (DLE).

En otras lenguas, *interés* se traduce por: *interesse*, en portugués e italiano; *interest*, en inglés; *intérêt*, en francés e *interesse, nutzen*, en alemán.

II. En el campo de la política, la expresión *grupos de interés* tiene una connotación especial, que sintetiza adecuadamente Guillermo Cabanellas, al decir que se emplea para designar a aquellas personas que pretenden ejercer alguna influencia.

... en la vida pública, sin constituir engranajes previstos en la dinámica de los poderes, por la fuerza de sus recursos económicos: la banca, los grandes industriales o comerciantes, los ganaderos o agricultores de mayor importancia, siempre que actúen asociados y revelen su pensamiento o se sientan lastimados en sus intereses y amenacen más o menos veladamente con actitudes de lucha; como no producir más, encarecer los precios, despedir al personal, interrumpir las explotaciones o no acceder a préstamos internos que el gobierno les solicite o para los cuales presumía su aportación.

Los grupos de interés se caracterizan por asociar a numerosas personas para actuar con finalidades específicas, generalmente de carácter económico o de otra índole, a fin de satisfacer sus particulares pretensiones, para lo cual se ligan al poder político tratando de influirlo en sus decisiones. Los medios que utilizan para el logro de sus propósitos son muy variados, pues van desde las peticiones públicas a quienes realizan funciones ejecutivas o legislativas, hasta la coacción a través de los medios masivos de comunicación, los cuales utilizan por el poder económico que representan como sus mejores aliados, en las luchas que llevan a cabo por lograr sus pretensiones.

En los grupos de interés se coaliga, generalmente, el poder económico y el poder social, actuando dentro del orden jurídico al aprovechar las ventajas de ejercer su derecho de petición, influir sobre la opinión pública y obtener su apoyo para ser escuchados por las autoridades y resolver favorablemente sus demandas. Sin embargo, no siempre estos grupos actúan legítimamente, en virtud de que cuando las respuestas no son las que ellos desean, utilizan métodos al margen de la ley, realizando acciones propias de los grupos de presión o de los grupos de tensión, actuando en el primer caso, como dice el politólogo Carlos S. Fayt, sin alterar el orden, pero coaccionando.

... a las autoridades para obligarlas a satisfacer sus demandas. Ellos despliegan frente al poder político, poder económico. Temen la convulsión social y la anarquía. Anhelan mantener o acrecentar su situación de privilegio o su seguridad y no buscan la nivelación económica. En lo interior del poder actúan como elementos de coacción utilizando todos los recursos a su alcance, sean legítimos o no...

El segundo caso, que es la actuación de los grupos de interés como grupos de tensión, se presenta cuando provocan la anormalidad y su acción rebasa los marcos de la ley para el logro de su seguridad material. Para alcanzar sus objetivos, no es extraño que empleen la violencia, en sus enfrentamientos con el poder público, llegando al extremo de provocar la anarquía. Para hacer más sólida la presión que ejercen tratan de unificar a otros grupos alrededor de las demandas que motivan su acción buscando su simpatía y apoyo solidario. Es por esta razón que los grupos de

tensión defienden sus intereses por cualquier medio, haciendo uso de un poder social que obtienen por la presión colectiva que ejercen.

La presencia de los grupos de interés se deja sentir al interior y al exterior de los parlamentos. En el primer caso, llevando a sus integrantes o simpatizantes a la obtención del estatus de miembros de este órgano legislativo a fin de que desde adentro puedan pugnar por la defensa de los intereses que representan, bien sea en la conformación de las leyes o bien, en la adopción de criterios y decisiones que les sean favorables. Su fuerza económica y su influencia social es canalizada, entonces, a obtener las candidaturas para aquellos que pertenecen a estos grupos. En el segundo caso, referido a la influencia que desde el exterior de los parlamentos pueden llegar a ejercer dichos grupos, ésta se pone de manifiesto mediante la presión política, económica y social que realizan sobre los miembros del parlamento, que puede ser a través de agentes legislativos, especialmente nombrados, para que influyan en el seno de este órgano en la adopción de decisiones por ellos deseadas o por diversos medios entre los que se encuentran el empleo de los medios de comunicación para concitar simpatías en la opinión pública hacia las posiciones defendidas por los grupos de interés (véase el vocablo *lobby* o *cabildear*).

Cuando los grupos de interés actúan desde el exterior del parlamento, en la forma mencionada, es de observarse que se convierten en grupos de presión o en grupos de tensión, según las modalidades que le impriman a su acción, que puede ser por medios legítimos y pacíficos o por medios ilegítimos y violentos, respectivamente.

III. En México, son muchos los grupos de interés que dejan sentir su influencia, no sólo en la vida de la sociedad sino también en las actividades propias de las cámaras de diputados y de senadores, sobre todo, cuando se discute una iniciativa de ley que puede serles favorable o desfavorables, en cuyo caso actúan en consecuencia con sus representantes en el órgano legislativo si los tienen o a través de diversos métodos desde el exterior.

Como en otros muchos países, México se caracteriza por canalizar a los grupos de interés a través de los partidos políticos, lo que explica la intervención indirecta de éstos en las tareas parlamentarias. Entre otros grupos de interés, podrían mencionarse, entre otros, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, la Confederación Nacional de la Industria de la Transformación, la Asociación de Banqueros de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana, las Asociaciones Nacionales de Padres de Familia de Estudiantes, de Profesionistas, las cuales actúan en la vida social del país con fines gremiales o particulares, pero siempre con la perspectiva de llegar a actuar como grupos de presión o de tensión cuando las defensa de sus particulares intereses lo haga necesario (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. IV.

CASILLAS HERNÁNDEZ, Roberto, *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*, Asociación Nacional de Abogados, México, 1980.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.

FAYT S., Carlos, *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985, t. II.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1988.

grupos de presión

I. (Vid. *supra*, *grupos de interés*). El vocablo *presión* deriva del latín *pressionem*, acusativo de *pression-* “presión”, de *pressus* (participio pasivo de *premere* “apretar, comprimir, hacer presión; oprimir”, que proviene del indoeuropeo *prem-* [durativo] “apretar, comprimir”, de *pe-* “golpear” (BDELE). Significa la acción o efecto de apretar o comprimir y entre sus acepciones relativas a la expresión que se analiza equivale a: fuerza que ejerce un cuerpo sobre cada unidad de superficie; fuerza o coacción que se hace sobre una persona o colectividad. Asociada la palabra *presión* a la voz *social*, se entiende como el conjunto de influencias que ejerce la sociedad sobre los individuos que la componen.

Presión se traduce en otros idiomas como: portugués, *pressão*; inglés, *pressure*; francés, *pression*; alemán, *druck* e italiano, *pressione*.

II. En las sociedades políticas contemporáneas y en general en todas las épocas, existen y han existido grupos en constante lucha, que conforman una fuerza motora impulsora del proceso político, en el que esos grupos poseen la pretensión de obtener las mayores ventajas a fin de satisfacer particulares intereses. Para algunos autores, los grupos de presión, se integran por personas, cuyos objetivos son influir en las esferas del aparato estatal o de las organizaciones políticas, fundamentalmente para obtener beneficios concretos, mediante el empleo de recursos económicos, organización adecuada e instrumentos de comunicación masiva, que suelen poner a su disposición para actuar preponderantemente en la vida política y social de la nación.

El tratadista argentino Carlos S. Fayt, explica que el grupo de presión se origina en el grupo de interés, lo que constituye, según nuestro punto de vista, una segunda fase de éste, pues como él afirma el “grupo de presión es todo grupo de interés que para imponer una pretensión, organiza un sistema más o menos permanente de coacciones, sin salir ostensiblemente de la legalidad formal, desplegando en el interior del poder, poder económico”. Dadas la naturaleza y los fines que persiguen los grupos de presión no deben confundirse con los partidos ni organizaciones políticas, pues sus objetivos no están encaminados a obtener el poder político, sino tan sólo a ejercer una destacada influencia en lo económico y lo social.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿cuáles son las circunstancias que conducen a un grupo de interés a actuar como grupo de presión? La respuesta la proporciona Ferrando Badía al mencionar que:

...todo grupo de interés o de promoción, que vea perjudicada su razón de ser y sus fines por una extralimitación del poder público o por la prepotencia de otros grupos de su misma naturaleza, y no encuentre cauces adecuados de participación política y social para hacer valer sus intereses o causas, se verá obligado a influir directamente sobre las instituciones del Estado para salvar sus propios fines, o indirectamente, sobre la opinión pública, convirtiéndose circunstancialmente así en grupos de presión.

III. Al igual que los grupos de interés, los de presión actúan sobre el parlamento para el logro de sus fines, en forma semejante a la que fue mencionada en el tema de grupos de interés, ya que su acción se deja sentir también al interior de estas instituciones políticas, como también en forma extraparlamentaria. Recuérdese lo que Fernando Lasalle dijo en su tiempo respecto al significado de una Constitución, cuando expresó que ésta no es otra cosa que la expresión normativa de los factores reales de poder que intervienen en su elaboración, los cuales identificaba con la aristocracia territorial, la nobleza, los industriales, los banqueros, el ejército, campesinos, etc., lo que le llevó a concluir que la realidad política de una comunidad humana se encuentra en sus factores reales de poder, que son cambiantes en la historia, por lo que originan modificaciones en el equilibrio social y político, que se reflejan en la Constitución del Estado y también, agregamos nosotros, en las leyes en general derivadas de ella.

Actualmente en todos los parlamentos del mundo, se experimenta la influencia de los grupos de presión, integrados por industriales, comerciantes, asociaciones de profesionales y sectores diversos de la sociedad en general, quienes pugnan por diversos medios, que los parlamentarios aprueben leyes que les sean favorables, independientemente de las acciones que los mismos realizan ante la administración pública, penetrándola mediante la obtención de nombramientos para sus propios miembros o ejerciendo acciones con los funcionarios a fin de que los favorezcan con sus decisiones.

Respecto a la forma de actuar de estos grupos con relación al parlamento, véase lo que respecto a los grupos de interés se expresó, por lo que hace a la institución de los lobbies o agentes parlamentarios o legislativos, cuya función es la de representar los intereses de los integrantes de los grupos de presión para obtener de los parlamentarios su simpatía y apoyo en la aprobación de leyes que no perjudiquen sus intereses.

IV. En México son muchas las asociaciones que actúan como grupos de presión frente a la administración pública y a las Cámaras del Congreso de la Unión, integradas fundamentalmente, entre otros grupos, por obreros, empresarios, comerciantes, miembros de las iglesias, banqueros, profesionistas, intelectuales y académicos. Su influencia y grado de actuación está determinado generalmente por las circunstancias económicas, políticas y sociales prevaecientes y por la posible afectación de los intereses concretos que representan (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. IV.

CASILLAS HERNÁNDEZ, Roberto, *Fuerzas de presión en la estructura política del Estado*, Asociación Nacional de Abogados, México, 1980.

CUEVA, Mario de la, *Teoría del Estado*, por Francisco Berlín Valenzuela (ed.), México, 1961.

Diccionario de la *Lengua Española*, Madrid, 1992.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

FAYT S., Carlos, *Derecho Político*, De Palma, Buenos Aires, 1985, t. II.

GARCÍA COTARELO, Ramón y Andrés de Blas Guerrero, *Teoría del Estado y sistemas políticos*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1987.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México, 1988.

hemicycle

h

I. Deriva del vocablo latino *hemicyclium*, y éste, del griego *nuikukxo*; de *nuí medio*, y *kukxoc*, círculo. Según el Diccionario de la Real Academia Española. la voz susodicha tiene tres acepciones: 1. La mitad de un círculo. 2. Espacio central del salón de sesiones del Congreso de los Diputados. 3. Conjunto de varias cosas dispuestas en semicírculo; como graderías, cadena de montañas, etcétera.

En otros idiomas el vocablo hemicycle se dice: portugués, *hemicycle*; inglés, *hemicycle*; francés, *hémicycle*; alemán, *halbkreis* e italiano, *emiciclo*.

II.- En el lenguaje parlamentario, la palabra hemicycle alude, tanto a la configuración de la Cámara o Sala de Sesiones, donde se llevan a cabo éstas, sean ordinarias, extraordinarias o solemnes, como a la disposición que tienen los asientos, llamados también curules o escaños, de los legisladores o parlamentarios dentro del recinto.

1. Atendiendo a su configuración, las Cámaras o Salas de Sesiones suelen ser: rectangulares, circulares, octogonales, elípticas, en cuarto de círculo y en hemicycle o semicírculo.

2. La ubicación más común de los asientos parece ser en forma semicircular; esto es, desplegados en abanico frente a la tribuna o estrado desde donde el presidente y los secretarios de la Asamblea dirigen los trabajos de ésta. Otras formas de disposición de los asientos son: en hileras a cada lado de la tribuna, en hileras frente a la tribuna y en cuarto de círculo frente a la tribuna.

3. La disposición de los asientos en semicírculo ha sido considerada la más conveniente para las asambleas donde concurren legisladores o parlamentarios pertenecientes a distintos partidos políticos, pues permite advertir a simple vista la importancia numérica del grupo al que pertenecen, y como éste, aumenta o decrece como resultado de las elecciones.

En Venezuela, encontramos la siguiente disposición:

En cuanto al local de las sesiones, los reglamentos de las cámaras establecen que éste será el salón que le corresponda del Palacio Legislativo Federal; por supuesto que puede cada Cámara siempre que sea en la misma población, escoger un local distinto y sesionar fuera de su hemicycle.

Se observa así aplicado el significado de la tercera acepción de ese vocablo castellano. En la actualidad, la reglamentación se enfoca primordialmente, al lugar que debe ocupar el legislador o parlamentario, atendiendo a sus afinidades políticas, al orden alfabético de sus nombres, a las circunscripciones electorales o las provincias o estados de los que provienen.

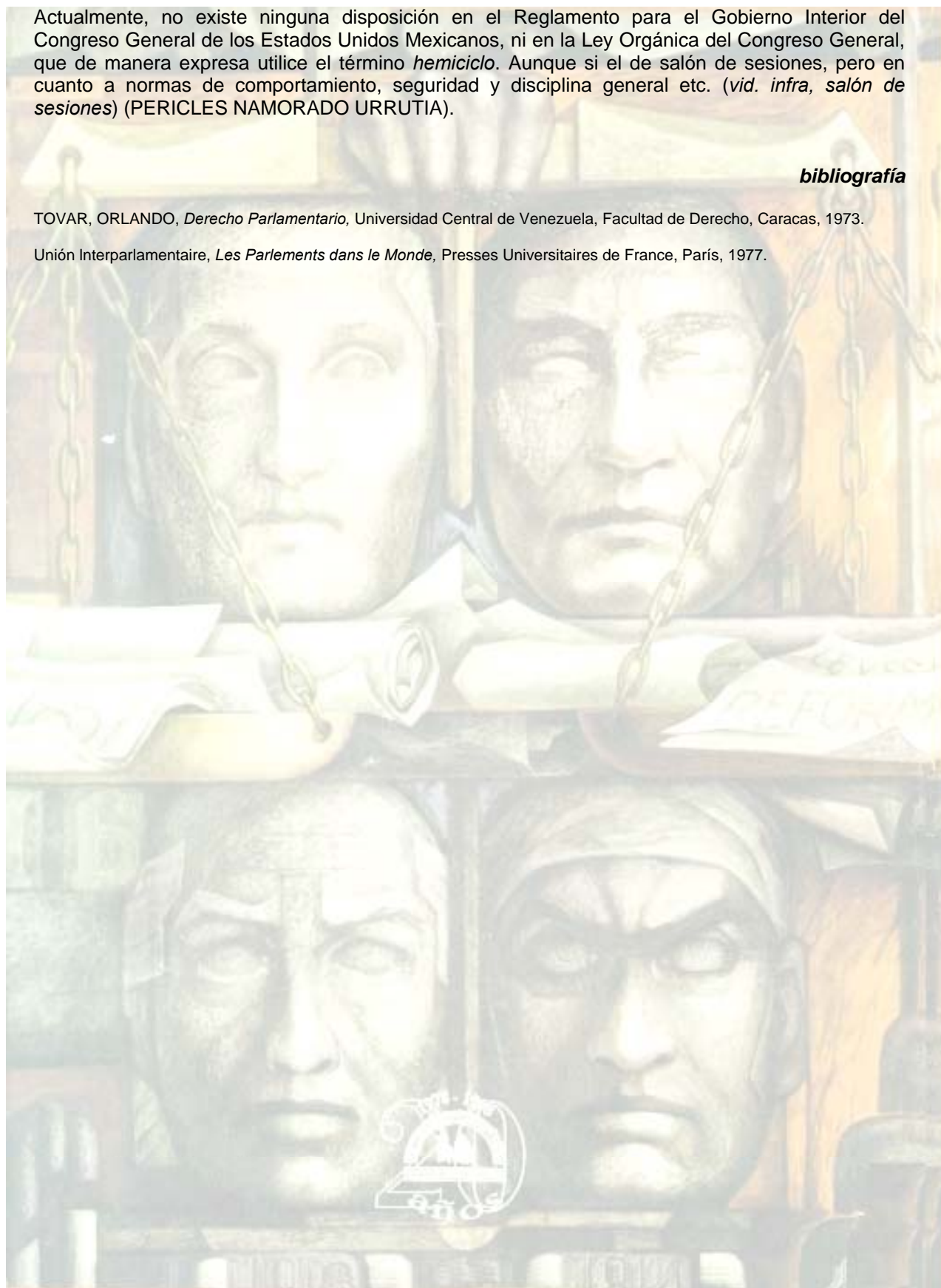
III. En México, la configuración de la Cámara o Sala de Sesiones y la disposición de los asientos de los legisladores o parlamentarios dentro de ella, han dejado de ser materia de regulación expresa en las leyes orgánicas o reglamentos de gobierno interior de las Cámaras de Diputados o de Senadores como lo fue antaño. El Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Españolas de 4 de septiembre de 1813; El Reglamento del Gobierno Interior de Cortes y su edificio, de 29 de junio de 1821; y el Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano, de 24 de abril de 1823, tuvieron un Capítulo Primero titulado: "Del lugar de las Sesiones", con artículos donde se disponía que, colocados los diputados en sus asientos sin preferencia, pudieran oírse fácilmente entre ellos, estando al frente la silla del Presidente y a sus lados las sillas de los secretarios de la Asamblea. Aunque en el texto de estos artículos no se halla la palabra hemicycle, es obvio que se refiere al salón de sesiones y a la manera en que estén dispuestos los asientos.

Actualmente, no existe ninguna disposición en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la Ley Orgánica del Congreso General, que de manera expresa utilice el término *hemiciclo*. Aunque si el de salón de sesiones, pero en cuanto a normas de comportamiento, seguridad y disciplina general etc. (*vid. infra, salón de sesiones*) (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

TOVAR, ORLANDO, *Derecho Parlamentario*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1973.

Unión Interparlamentaire, *Les Parlements dans le Monde*, Presses Universitaires de France, París, 1977.



impedimento para votar



El sustantivo masculino *impedimento* y el verbo intransitivo *votar* del idioma español, provienen de los vocablos latinos *impedimentum* y *votare*, respectivamente. Aquél significa en su primera acepción: "obstáculo, embarazo o estorbo para una cosa", y éste, "dar uno su voto o decir su dictamen en una reunión o cuerpo deliberante o en una elección de personas". Por consiguiente, la expresión impedimento para votar referida a la práctica parlamentaria, implica que el legislador o congresista no puede emitir su voto al concluir el debate de algún asunto, sobre el cual es necesario decidir.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *impedimento*; inglés, *impediment*; francés, *empêchement*; alemán, *hindernis* e italiano, *impedimento*.

II. La expresión *impedimento para votar*, se entiende como aquella situación excepcional, por la cual el legislador en lo particular no puede decidir en la resolución de un asunto determinado. Estos impedimentos, que el legislador o parlamentario tiene para votar en el ejercicio de sus funciones, por regla general, no son agrupados en un capítulo o bajo un rubro especial en los reglamentos de gobierno interior, de debates o en las leyes orgánicas de las cámaras, parlamentos o asambleas legislativas; pero es obvio que se hallan implícitos dentro de las normas de tales ordenamientos legales.

1. El impedimento común, para que se lleve a cabo una votación en la asamblea, se presenta cuando no existe el quórum requerido por la ley o reglamento del Congreso o parlamento.

2. Un impedimento para que un legislador pueda votar, lo encontramos en el caso siguiente: es práctica común que las cámaras, para el despacho de los asuntos de sus competencias respectivas, nombran *comisiones de trabajo* permanentes o especiales, que los examinan e instruyen hasta ponerlos en estado de resolución. Por regla general cualquier miembro de la cámara puede asistir a las conferencias de las comisiones y expresar en ellas sus opiniones; pero sólo pueden votar los miembros de la comisión, quien no lo sea, está impedido para hacerlo.

3. Si el legislador o parlamentario está suspendido en el ejercicio de sus funciones, por licencia que solicitó *motu-proprio*, o por la imposición de una sanción, indudablemente se halla impedido para votar.

En la Ley Orgánica de la Función Legislativa del Ecuador, de 19 de agosto de 1968, su artículo 86 dispuso: "Ningún legislador podrá votar en asuntos en los que él o su cónyuge tuvieren interés económico directo." En algún otro país, "la única limitación se refiere a los asuntos donde el diputado se encuentre personal o directamente envuelto. En este caso, el diputado podrá solicitar permiso para ausentarse durante la discusión del asunto. Como se observa, la limitación se explica por una situación estrictamente personal que afecta al parlamentario".

III. En México, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General señala en el artículo 92, que "cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

TOVAR, Orlando, *Derecho Parlamentario*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1973.

impuestos

I. La palabra *impuesto*, deriva del latín *impositus*, como participio pasivo irregular del verbo transitivo imponer del latín *imponere*, significa tributo, carga, gravamen, contribución que un gobierno exige.

En otro idiomas: portugués, *imposto*; en inglés, *duty, tax, impost*, en francés, *impot*, alemán, *abgade, stever* e italiano, *imposta*.

II. El Estado necesita recursos económicos para solventar los gastos requeridos por su organización y por su funcionamiento. Estos recursos los obtiene, normalmente, mediante la colaboración espontánea de los particulares o bien, por un acto unilateral del poder público obligatorio para aquéllos. Las vías indicadas no excluyen formas excepcionales para captar ingresos en situaciones específicas. Así, los impuestos son los ingresos obtenidos por el Estado, en proporción a la capacidad contribuida de todos los que se hallan sometidos a la soberanía fiscal del mismo.

III. En el Derecho mexicano vigente, tenemos que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: "Son obligaciones de los mexicanos (...) *contribuir* para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." (La palabra "contribuir" la transcribimos en letras mayúsculas, con el único objeto de resaltar, el concepto).

Correlativamente, el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación, en vigor, expresa: "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas."

De los preceptos transcritos se deduce que en México, contribución alude al género: tributo; pero se usa también para denominar una especie. Contribución y tributo resultan palabras sinónimos. El artículo 2o. del Código Fiscal invocado dice:

Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: impuestos. I impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

4. La definición legal coincide substancialmente con las enseñanzas de la doctrina en materia de Derecho Administrativo, y más concretamente, de Derecho Financiero o Derecho Tributario. Luigi Costa, define el impuesto como "una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales". Por otro lado Giuliani Fonrouge, lo define como la "prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho".

5. De los textos de la ley y de las enseñanzas de la doctrina deducimos, como caracteres de los impuestos o tributos, los siguientes:

- a) Son de carácter público, pues el Estado los decreta y los percibe en razón de su soberanía o potestad de imperio;
- b) son por regla general de carácter pecuniario y sólo en casos excepcionales se admiten en especie;

c) son obligatorios ex-lege, pues no puede exigirse ningún impuesto sino está expresamente establecido en la ley aplicable;

d) conllevan una relación personal, de derecho y obligatoriedad. La relación es entre dos sujetos: el Estado acreedor y el particular deudor del tributo, obligado a satisfacer la prestación obligatoria como ya está dicho, por lo general en dinero y excepcionalmente en especie;

e) tienen por objeto proveer de recursos al Estado para el cumplimiento de sus funciones; y

f) conforme a la Jurisprudencia definida de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser: proporcionados, equitativos y destinados al pago de los gastos públicos.

Conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde al Congreso de la Unión "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" y del artículo 72, inciso *h*) del propio ordenamiento legal se llega a la conclusión, ratificada por la práctica, de que la iniciativa de Ley de Ingresos, debe discutirse en primer lugar en la Cámara de Diputados y, en segundo lugar, en la Cámara de Senadores.

1. En efecto, los ingresos que el gobierno federal está autorizado para recaudar en un año, son los mencionados en la Iniciativa de Ley de Ingresos aludida en el párrafo anterior. Ley que constituye un mero catálogo de impuestos, sin que ello implique que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas, tengan vigencia de sólo un año, pues como lo ha expresado el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Informe 1959, página 114): "...las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo tributario, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter oficial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas".

2. Las leyes reguladores de cada impuesto tienen esa categoría porque desde el punto de vista formal, tienen su origen en un acto del Congreso y, desde el punto de vista material, porque son actos creadores de situaciones jurídicas, generales, abstractas e impersonales (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

GARZA, Francisco Sergio de la, *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1992, 17a. ed.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1959.

inciso

I. La palabra *inciso*, proviene del latín *incisum*, neutro de incisos, participio pasivo del verbo *incidere* y significa: cortar.

Su equivalente en otras lenguas es: portugués, *inciso*; inglés, *sentence*; francés, *incise*; alemán, *schnitt*, *abschnitt* e italiano, *inciso*.

II. En la redacción de códigos, leyes, reglamentos y otros cuerpos legales, los *incisos* son partes de un mismo artículo o precepto dentro de los que se comprenden disposiciones de detalle del

contexto general. Por costumbre se numeran o se distinguen mediante una relación alfabética sucesiva.

III. En el derecho parlamentario mexicano, el empleo de *incisos* en la elaboración de las leyes es muy común, ya que se ha venido utilizando tanto en la redacción de las normas constitucionales, como en las leyes secundarias y aun en las reglamentarias. Así, se observa que en la estructura de los preceptos de este tipo de disposiciones normativas, la técnica legislativa de las Cámaras de Diputados y de Senadores a nivel federal, así como la que se sigue en las legislaturas de los estados, es frecuente el uso de párrafos, fracciones, incisos y hasta subincisos (que son aquellos que guardan una relación secundaria con respecto a los incisos), que ya cuentan con una larga tradición en este país (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Diccionario de la Lengua Española. Madrid, 1992, 21a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

inconstitucionalidad

I. El término *inconstitucionalidad*, proviene del prefijo latino *in*, en su acepción de contra y del radical latino *constitution*; que significa contra la constitución.

En el campo jurídico *inconstitucionalidad* significa: violar, contravenir la letra y el espíritu de las normas de la Constitución Política del Estado, por leyes del Congreso o del parlamento o por actos del gobierno. Dícese, asimismo, del juicio o recurso extraordinario que, según sus modalidades, tiene por objeto que se declare inaplicable el texto de la ley contrario a las disposiciones de la ley fundamental.

II. El freno más eficaz a las apetencias del poder desmedido es, en el Estado de derecho la Constitución escrita en la que se especifican las facultades del gobierno y la forma de ejercerlas, y donde el ciudadano tiene en su apoyo máximas categóricas como éstas: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite. Para el particular, todo lo que no esté expresamente prohibido está permitido.

La primera forma del constitucionalismo inglés, expresa un celebrado autor, se integra con la máxima de que el individuo sólo cae en ilicitud sancionable previa ley y según el debido procedimiento legal seguido por los tribunales (...) Aquí están los fundamentos teórico-prácticos del constitucionalismo como Estado de derecho democrático.

Uno de los principios fundamentales de las constituciones modernas, es el de la supremacía conforme al cual todas las normas de las leyes secundarias o reglamentarias, deben ser conformes con las disposiciones de aquellas y, todos los actos de la autoridad deben estar motivados y fundados en dichas leyes. El celeberrimo *Chief Justice Marshall* resumió el problema de la autoridad frente a la ley, en los siguientes términos:

Los Poderes del Legislativo están precisados y delimitados; para que no puedan olvidarse han sido estampados en la Constitución escrita; las leyes o son conforme a las potestades de la Constitución o contrarían a esas facultades; entonces, las leyes opuestas a la Constitución deben ser nulas, a menos que se quieran que sea nula la Constitución.

Todo acto conculcatorio de la Constitución, es decir inconstitucional o viciado de inconstitucionalidad, menoscaba el Estado de derecho y pone en peligro la base jurídica de la

sociedad. Porque es así, en todo Estado de derecho tiene capital importancia evitar la inconstitucionalidad de las leyes poniendo en práctica un sistema de control constitucional.

En la actualidad prevalece la tendencia a favor de la existencia del susodicho control, aun cuando en el campo de la teoría se le oponen objeciones y en la práctica enfrenta serias dificultades en los países de *constitución flexible* o no escrita, precisamente porque en éstos, la subordinación del Poder Legislativo no se halla establecida formalmente. Otro problema está en la oposición a que el control de referencia se encomiende a un órgano ajeno al Poder Legislativo porque éste no debe ser "juez y parte". La resistencia obedece, al hecho de que, si el control se entrega al Poder Judicial se conculca el principio de "separación de los poderes", conforme al cual la función legislativa es propia de las asambleas legislativas o parlamentos.

1. No obstante se va imponiendo la necesidad de evitar la existencia de leyes inconstitucionales, mediante sistemas de control que pueden actuar previamente, como el Consejo Constitucional de nueve miembros, tres de éstos designados por el Presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado previsto por la Constitución de la República y de la Mancomunidad Francesa (arts. 56, 61 y 62).

III. En la República Mexicana, el control de la constitucionalidad estaba encomendado al Poder Judicial Federal, conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales. El procedimiento judicial mediante el cual podía demandarse la protección de la Justicia de la Unión contra actos inconstitucionales de una autoridad se llama Juicio de Amparo, institución ésta que es "la más noble y ejemplar del Derecho Mexicano". En la actualidad se ha dado lugar a una nueva figura conocida con el nombre de *acción de inconstitucionalidad*, mediante las reformas al artículo 105 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, que se realizaron en 1994, por medio de las cuales se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que señale la ley reglamentaria, la facultad de conocer, como lo expresa en su fracción II. "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral", estableciendo quiénes pueden interponer esta acción, dentro de que plazo y que las resoluciones del más alto Tribunal de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos de los 11 ministros que lo integran (*vid. supra, acción de inconstitucionalidad*) (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

PALACIOS, Ramón J., *Instituciones de Amparo*, Cajica, Puebla, México, 1963.

ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho Constitucional Mexicano*, Cultura, México, 1961.

indagación, función de

I. Deriva el vocablo del latín *indagatio* y significa en el idioma español: acción y efecto de indagar. A su vez indagar viene del latín *indagare*, que es un verbo transitivo que denota la acción de averiguar, inquirir una cosa discurriendo con razón o fundamento o por conjeturas o señales (*Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia de la Lengua*, 20a. ed., t. II). Aplicada a la actividad parlamentaria, constituye una función del Poder Legislativo, distinguiéndose en la palabra función varias acepciones gramaticales, entre las que nos interesa destacar la de "capacidad de acción o acción de un ser apropiada a su condición natural (para lo que existe) o al destino dado por el hombre (para lo que se usa)" y también la de "capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios".

En portugués, *indagação*; en inglés, *search, inquiry*; en francés, *recherche, perquisition*; alemán, *erforschung*; en italiano, *indagine*.

En el campo de las ciencias sociales, función es la puesta en práctica continuada de unas actividades que se consideran valiosas y pueden, y aun deben, ser proseguidas de modo sucesivo por tiempo indefinido. La función es la realización sucesiva de una serie de fines análogos. El fin se distingue de la función porque aquél es la realización concreta de una cierta obra a realizar, la cual, tan pronto como ha sido cumplida deja de constituir su meta, puesto que se ha logrado ya.

II. La tarea fundamental del Poder Legislativo, depositado en las cámaras o parlamentos, es la creación legislativa, es decir, dar vida a la ley positiva. No obstante, por regla general su competencia comprende facultades que se exteriorizan en "actos no legislativos", llamados comúnmente actos "político-administrativos" o "político-jurisdiccionales". Para cumplir sus atribuciones, las cámaras que integran el Congreso o el parlamento, ponen en juego diversas funciones cuya enumeración y clasificación no es nada fácil. Existiendo como existen diversos criterios para identificarlas y clasificarlas, en razón de sus características y en forma meramente enunciativa: "Estas funciones pueden ser: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen ese carácter) de inspección, jurisdiccionales, de *indagación*, de comunicación y educativas, entre otras." Destacamos la palabra *indagación*, porque esta función, materia del presente comentario es, ciertamente, "una función del Parlamento a la que la doctrina no suele referirse" y, hasta donde hemos investigado no la hallamos encomendada dentro del cuadro de las comisiones parlamentarias.

La preponderancia del Poder Ejecutivo, en los sistemas políticos contemporáneos, es un hecho reconocido por los publicistas más acreditados de diversos países. El intervencionismo del Estado exigido directa o indirectamente por la sociedad civil, cada vez más plural y compleja, ha creado una organización administrativa en la cual, las facultades de dirección, coordinación y decisión se han concentrado en el Poder Ejecutivo con menoscabo del Poder Legislativo.

La hipertrofia del Poder Ejecutivo respecto al Poder Legislativo, André Hauriou la explica por cuatro razones, entre las que sobresalen estas dos: "La socialización tecnocrática" sujeta al control del Poder Ejecutivo, porque: "al faltar el impulso popular, son los técnicos quienes acaban tomando las decisiones, y los técnicos se concentran en torno al Ejecutivo", y, "los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública son de más fácil manejo para el Ejecutivo que para el parlamento".

III. En efecto, en todos los parlamentos son designadas "comisiones investigatorias" de naturaleza temporal y para cumplir un fin determinado. Por ejemplo, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en lo conducente dice: "las comisiones de investigación... se constituyen con carácter transitorio... conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración." Pero la función de indagación de la cual aquí nos estamos ocupando tiene otra motivación lática y otra prospectiva, siendo por consiguiente de carácter trascendental.

En México, corresponde al Estado organizar el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y, al Poder Ejecutivo, establecer los procedimientos de participación y consulta popular y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programa susodichos (art. 26 de la Constitución General de la República). Sin embargo, nada obsta para que conforme al principio de *colaboración de poderes*, el Poder Legislativo ejerza en plenitud una función de indagación como la caracterizada aquí, que en nuestro medio, optimice la creación de las leyes, la planeación democrática del desarrollo nacional y la comprobación de los efectos reales de la legislación, para observar: "Si la intención del legislador ha sido congruente con la realidad y si la aplicación de esa ley es benéfica, inocua u obstaculizante para la actividad

productiva de sus destinatarios, con el fin de determinar si un precepto legislativo cualquiera debe ser derogado, mantenido o reforzado" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

RECASENS SICHES, Luis, *Lecciones de Sociología*, Porrúa, México, 1948.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

HAURIUO, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971.

inelegibilidad

I. Elegir del latín *eligere*, es un verbo transitivo que en su primera acepción significa: escoger, preferir a una persona o cosa para un fin. Elegible, del latín *elegibilis*, adjetivo; que se puede elegir o tiene capacidad legal para ser elegido. Elegibilidad, calidad de elegible. Úsase principalmente para designar la capacidad legal para obtener un cargo por elección popular. Por el consiguiente, a *contrario sensu*, el adjetivo inelígitible es aplicado al que no se puede elegir. *Ineligibilidad*, es "la incapacidad legal para desempeñar un cargo por elección".

II. La democracia como sistema de gobierno, descansa, entre otros factores, sobre el proceso electoral. Por ende, en los países donde aquel sistema prevalece, es privilegio del ciudadano votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos obtenibles por ese medio, teniendo las calidades o satisfaciendo los requisitos previstos por la ley. Por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispone así, expresamente, en las fracciones I y II de su artículo 35.

La posibilidad de que todo ciudadano pueda ser titular del derecho de voto activo y pasivo, esto es, que pueda votar y ser votado, se queda en el ámbito de la teoría, toda vez que en la práctica, se puede ser ciudadano y sin embargo carecer de legitimación para ser elegido a un cargo de elección popular, por no satisfacer los requisitos legales.

"En todos los países, las condiciones de elegibilidad son más severas que las señaladas para ejercer el derecho de voto. Las diferencias entre los dos órdenes de condiciones, conciernen sobre todo a la edad, nacionalidad, residencia, moralidad y pertenencia a la función pública."

En el campo del derecho parlamentario, los tratadistas opinan que los requisitos que deben llenar los candidatos a ocupar un cargo de elección popular pueden ser: "*positivos*, exigen la presencia de una condición especial, y *negativos*, exigen que el candidato no caiga dentro de las prohibiciones establecidas, llamadas generalmente ineligibilidades".

Las condiciones positivas de elegibilidad pueden ser: de orden constitucional o de orden legal; generales o particulares. Las condiciones negativas o de ineligibilidad pueden ser absolutas o relativas. Entre las condiciones positivas cuentan, por ejemplo, las de nacionalidad y edad, que son asimismo de carácter constitucional y legal; y la de aptitud para desempeñar el cargo, que es de naturaleza legal y particular. Condición de ineligibilidad absoluta, es la que impide ser candidato en todo el territorio nacional y para todo cargo, tal es el caso de una persona privada por sentencia judicial de sus derechos civiles y políticos. Condición de ineligibilidad relativa es la que desaparece cuando el interesado deja de ejercer el cargo que constituye obstáculo para presentar su candidatura en el término establecido por la ley.

III. En México, las condiciones positivas de elegibilidad para ser diputado o senador al Congreso de la Unión son:

1. Ser mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.
2. Tener veintiún años para ser diputado y treinta años para ser senador, cumplidos el día de la elección.
3. 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.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprende la circunscripción, o tener la vecindad y residencia efectiva por el tiempo ya indicado. En otros países el requisito de nacionalidad por nacimiento no es indispensable, pues basta la nacionalidad por naturalización, tras haberla obtenido desde cierto tiempo (de cuatro a 10 años por lo general). El requisito de edad es variable. Lo hallamos señalado entre 21 y 30 años para los diputados y entre 30 y 35 años para los senadores. La condición de vecindad o residencia efectiva es lógica. El periodo exigible de la misma es variable y va de tres meses a dos años en términos generales.

Las condiciones negativas o de ineligibilidad son:

- a) 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;
- b) no ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años en el caso de los ministros. Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de los gobiernos de los estados, los magistrados o jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;
- c) no ser ministro de algún culto religioso;
- d) no estar comprendido en ninguna de las incapacidades que señala el artículo 59 (Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no pueden ser reelectos para el periodo inmediato).

Los diputados y senadores suplentes sí pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados suplentes sí pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes). Así lo disponen los artículos 55 reformado y 58 de la Ley Fundamental Mexicana.

Además de las disposiciones anteriores, de orden constitucional, el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala como condición positiva de elegibilidad para ser diputado o senador: estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar y seis condiciones negativas o de ineligibilidad más:

1. No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral;

2. no pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral;
3. no ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los Consejos General, Locales o Distritales del Instituto Federal Electoral;
4. no ser presidente municipal o titular de algún órgano político administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección;
5. no ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
6. no ser diputado local ni representante ante la Asamblea del Distrito Federal, salvo que se separe de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección de que se trate; y
7. no ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los Consejos Locales o Distritales del Instituto, salvo que se separe tres meses antes de la elección (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

- LIONS Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, UNAM, México, 1974.
- TOVAR, Orlando, *Derecho Parlamentario*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1973.
- Unión Interparlamentaire, *Les Parlements dans le Monde*, Presses Universitaires de France, París, 1977.

informe de comisiones

I. *Informar*, deriva del latín *informare* significa: enterar, dar noticia de alguna cosa. En las cámaras de los congresos o parlamentos, el examen de los asuntos que deben conocer y decidir en el ámbito de su competencia legal, es encomendado previamente para su estudio, análisis y dictamen, a grupos integrados *ex profeso* denominados *comisiones* o *comités*. "Una comisión es una prolongación del parlamento, una ayuda, pero en ningún caso aquélla lo reemplaza." Siendo esto así, es obvio que las comisiones están obligadas a *informar* de sus trabajos al Pleno de la Cámara.

El equivalente de *informe* es: portugués, *informe*; en inglés, *report*; en francés, *information*, *comptérendú*; alemán, *bericht*, *nachricht*, *gutachten* e italiano, *informazione*, *rendiconto*. El de *comisión*: portugués, *comissão*, *incumbência*, encargo; inglés, *comisión*; francés, *commission*; alemán, *auftrag* e italiano, *commissione*.

II. En efecto, una vez examinados e instruidos los asuntos enviados a las comisiones, éstas, dentro de los plazos señalados en las leyes orgánicas o reglamentos de trabajo interno, deben rendir su informe a la Mesa Directiva de la Cámara, para que ésta programe las lecturas del dictamen como acto que precede al debate del cual saldrá la aprobación, reprobación o la devolución al seno de las propias comisiones para la reconsideración y dictamen consecuentes. Las modalidades de los informes de las comisiones a la asamblea plenaria, no son las mismas en todos los países. En algunos, la propia comisión encomienda a uno o más de sus integrantes para que preste el informe y lo sostenga en la asamblea. En otros, el presidente de la comisión asume el papel de informador, pero no la responsabilidad de su defensa en los debates. En otros países, las comisiones remiten a la asamblea su informe por escrito, anexando, si es del caso, las versiones estenográficas de los debates que hubo en el seno de ellas.

III. En México, los presidentes de las comisiones de las Cámaras del Congreso son los encargados de los expedientes que pasen a su estudio y tienen a su cargo la responsabilidad de coordinar el trabajo de quienes las componen.

Toda comisión debe presentar su dictamen dentro de cinco días a contar del siguiente en que recibe la documentación para estudio y opinión. Esta disposición reglamentaria es imperfecta porque no tiene establecida una sanción para el caso de incumplimiento. En la práctica los miembros de la comisión pueden ser substituidos. El dictamen debe ser sencillo, con una parte expositiva, otra en la cual se expresen tanto su motivación como su fundamentación legal, y finalmente, debe concluir en proposiciones sencillas y claras que pueden sujetarse a votación. El dictamen debe ser firmado por la mayoría de los miembros de la comisión. Si alguno disiente puede presentar su voto particular por escrito. El debate de la sesión plenaria los individuos de la comisión pueden participar y hablar hasta dos veces en defensa del dictamen.

1. Las comisiones, por medio de su presidente, pueden pedir a cualesquier archivos y oficinas de la nación, todos los informes y aun copias de documentos que requieran en su trabajo, y esas constancias deben serles proporcionadas salvo que el asunto al que se refieran deba conservarse en secreto. Si hay lenidad o negativa para proporcionar tales constancias, las comisiones pueden dirigirse directamente al Presidente de la República.

2. Es propio de un sistema democrático, no sólo representativo, sino también participativo, que los ciudadanos, organizadores en grupos, asociaciones, organismos obreros, campesinos, empresariales, etc. demanden a las comisiones de las cámaras integrantes del Poder Legislativo, que informen a la opinión pública sobre la naturaleza o el recurso de trabajos que se están llevando a cabo.

Aun cuando ni en la ley orgánica, ni en el Reglamento de Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, existen normas al respecto; pero en la práctica, los miembros de las comisiones realizan "ruedas de prensa", con la finalidad de informar a la sociedad sobre el desarrollo de los trabajos. Esta exigencia ciudadana de ser informado, legítima en su fondo, seguramente motivará que en una época próxima se reglamente en aquellos ordenamientos el suministro de informes por parte de las comisiones a la opinión pública, no para coartar ese derecho-obligación, sino para regularlo de tal modo que se cumpla con el mayor sentido de responsabilidad, tanto por parte de los ciudadanos como, fundamentalmente, por parte del Poder Legislativo que es el cuerpo representativo de aquéllos (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Union Interparlamentaire, *Les Parlements dans le Monde*, Presses Universitaires de France, París, 1977.

informe presidencial

I. De acuerdo con la Real Academia Española, por un lado, el término *informe* proviene del verbo informar, del latín *informare*, palabra última que significa enterar, dar noticia de una persona o cosa, asimismo se refiere a dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia. Por otro lado, el término *presidencial* significa perteneciente a la presidencia o al presidente.

La palabra *informe* se escribe en francés *information*, *compterendu*, en inglés *report*, en alemán *Bericht*, *Nachricht*, *Cutachten* y en italiano *informazione*, *rendiconto*. Mientras que *presidencia* *présidence*, *presidency*, *Präsidentenschaft* y *presidenza* respectivamente.

II. Es en un Estado con régimen de gobierno presidencial, en donde tiene su origen el vocablo en cuestión y no en los países con régimen parlamentario, como afirman algunos autores, ya que en Estados Unidos de América la Constitución de 1787 vigente, en su artículo 2o, sección tercera, señala la obligación del Presidente de la República de informar periódicamente al Congreso sobre el estado que guarda la Unión. Más adelante la Constitución Cádiz de 1812, en el artículo 123, señaló que el rey presentaría un discurso, en el que propondría a las Cortes (unicameral) lo que considerara conveniente, el cual sería contestado, en términos generales, por quien presidiese las mismas.

Para el desarrollo de esta voz es necesario señalar algunas precisiones, la primera, que el *informe presidencial* debe considerarse como la comparecencia del Presidente de la República, la cual va dirigida tanto al Congreso como a la Nación, la segunda, que la comparecencia es simplemente el hecho de presentarse y exponer o de entregar por escrito el estado en que se encuentra la administración pública o la nación aunque, en algunos supuestos, no implique necesariamente la existencia de interpelaciones y preguntas a cargo de los parlamentarios (diputados y senadores), es decir, un debate o intercambio de posiciones.

En el ámbito parlamentario de otros países, particularmente los latinoamericanos, se prevé que el Presidente de la República concurra al Congreso o Poder Legislativo al abrirse las sesiones de cada año, debiendo presentar un *informe* sobre los actos de la administración pública (Colombia y Venezuela) pero, respecto de Chile, se menciona que cuando menos éste se presentará una vez al año. En Estados Unidos de América se realizará periódicamente pero, en éste, también el Presidente debe informar al Congreso, por escrito, las razones que justifiquen una declaración de guerra. Mientras que en El Salvador el *informe* se presentará por conducto de los ministros. En Francia, por tener un sistema de gobierno semipresidencial o semiparlamentario, el Presidente de la República dirigirá mensajes al parlamento (Asamblea Nacional y Senado), pero sólo para manifestar su posición o parecer en relación con ciertos temas.

III. En el México independiente, el primer antecedente de esta voz se encuentra en la Constitución de 1824, que en sus artículos 67 y 68 señaló que el Congreso (bicameral) se reuniría y, a esta reunión, asistiría el presidente de la Federación, quien "pronunciaría" un discurso que contestaría, en términos generales, el que presidiese el Congreso.

La Constitución de 1857, en su artículo 63, señaló que el presidente de la Unión asistiría al Congreso (unicameral) y "pronunciaría" un discurso sobre el estado que guardase el país, mismo que sería contestado, en términos generales, por el presidente del Congreso.

El *informe presidencial*, en el texto original de la Constitución mexicana de 1917 vigente y en el actual, se encuentra contemplado en el artículo 69 constitucional, señalando que el Presidente de la República "presentará" un informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país. Al respecto, el texto original de dicha Constitución contempló no sólo la presentación del informe presidencial en la apertura de sesiones ordinarias, sino también respecto de los motivos que originaron la convocatoria de sesiones extraordinarias, obligación que quedó suprimida en 1923 a través de una reforma constitucional. Asimismo, en 1986 se reformó nuevamente este artículo, para establecer que se realizaría el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, ya que antes de ese año el Congreso sólo tenía aún periodo al año y no dos como está actualmente regulado en el artículo 65 y 66 constitucionales, posteriormente en 1993 se cambió la fecha de la apertura de sesiones del primer periodo, con lo cual el *informe presidencial* se presenta el 1o. de septiembre.

El *informe presidencial* tiene un inminente carácter informativo pero, por determinados elementos, confirmamos que éste es un acto de control del gobierno por parte de la institución representativa (Congreso), ya que posteriormente los parlamentarios "analizarán" el mismo por materias: política interior, política económica, política social y política exterior (art. 8 LOCG). Posteriormente podrán ponerse en marcha otros actos de control, incluso, hasta concluir con la exigencia de

responsabilidad política de un determinado miembro del gobierno. Además, como el *informe presidencial* por costumbre es oral, éste puede originar una responsabilidad política difusa (fortalecimiento de la mayoría o de la oposición, el voto de castigo, abstencionismo, etc.), es decir, que las consecuencias de su realización van a recaer en el cuerpo electoral, entendiéndose así como un acto de control político y social. Por lo anterior, esta forma de control que el Congreso ejerce sobre el gobierno será a *posteriori*, siendo una de las características del mismo. Al respecto, con la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, conocida como la Nueva Ley Orgánica del Congreso, el artículo 8o. permite que los parlamentarios (diputados y senadores), representando a los partidos políticos que concurren en el Congreso, intervengan (hasta 15 minutos cada uno) antes de que se rinda el *informe presidencial*, con lo cual aquí también opera el control sobre el gobierno, porque se manifiestan las discrepancias; además de realizarse el examen, comprobación, inspección, análisis y verificación de la actividad que ha desempeñado el Presidente de la República. Este acto se realiza en sesión pública y conjunta del Congreso, con la presencia de un mínimo de 316 parlamentarios (quórum) y en el recinto que ocupa la Cámara de Diputados, el día 1o. de septiembre, es decir, en la fecha constitucionalmente señalada para la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. Posteriormente, el presidente del Congreso, que siempre es un diputado, lo contestará en términos concisos y generales. Durante toda la sesión, quedan expresamente prohibidas las intervenciones (salvo el caso señalado con anterioridad) o interrupciones de los diputados y senadores. Lo anterior conforme al artículo 69 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, en relación con el 65 y 66 constitucionales, así como con el artículo 5o. al 8o. de la LOCG y 188 a 197 del PGICG. Por último, a partir de la reforma al artículo 73 constitucional, fracción VIII, realizada el 25 de octubre de 1993, el Ejecutivo informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los montos de endeudamiento que se le hubiesen aprobado (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ALCÁNTARA SAÉZ, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Tecnos, Madrid, 1989, t. II.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. vol. I., Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

Diario Oficial de la Federación, del 3 de septiembre de 1993.

_____, del 20 de julio de 1994, "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos".

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, vol. I., Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, publicación en prensa.

_____, y José Ma. Serna de la Garza, "Comentario al artículo 65" y "Comentario al artículo 69", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios, Ramón Areces, Madrid, 1992.

VALADÉS, Diego, *Constitución y Política*, UNAM, México, 1994.

informe sobre el estado de la nación

I. El término *informe*, de acuerdo con la Real Academia Española, deriva del latín *informare*, que significa el acto a través del cual se entera o se da noticia de una persona o cosa, asimismo se refiere a dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia. Mientras que la palabra *sobre* proviene del latín *super*, que tiene como una de sus acepciones, en relación a este vocablo, referirse a cerca de.

Mientras que el vocablo *estado* proviene del latín *status*, que significa situación en que está una persona o cosa, así como los cambios que influyen en su condición y, por último, la palabra *nación* proviene del latín *natio, onis*, que hace referencia al conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno.

Informe se escribe en inglés *report*, en francés *information, comperendu*, en alemán *Bericht, Nachricht, Gutachten* y en Italiano *informazione*.

El término *sobre* se escribe en inglés *over (up) on*, en francés *sur*, en alemán *Über, an, gegen, ausser, auf* y en italiano *sopra*.

Por otro lado, la palabra *l* se escribe en inglés *condition*, en francés *état*, en alemán *Stan, Übersicht* y en italiano *situazione*. Y, por último, *nación* se escribe en inglés y francés *nation*, en alemán *Nation, nacional* y en italiano *nazionale*.

Las palabras señaladas anteriormente, unidas, hacen alusión al acto a cargo del Presidente de la República o del Jefe de Gobierno a través del cual comunica, a la población en general, cuál es la situación que en ese momento vive el Estado en su conjunto, es decir, población, territorio, poder y gobierno.

II. Esta figura tiene su antecedente constitucional en Estados Unidos de América, ya que la Constitución de 1787 vigente en su artículo dos, tercera sección, señala que el Presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión. Asimismo, la Constitución de Cádiz de 1812 reguló también a dicho vocablo. En Francia tiene sus antecedentes durante los años 1860 a 1867, ya que en el discurso al Trono se exponía la política realizada y, posteriormente, la Asamblea tenía la facultad de contestarlo.

La voz que estamos tratando se aplica tanto en la mayor parte de los países con sistema de gobierno presidencial como en los parlamentarios considerándosele, por algunos autores, como la comparecencia del Presidente de la República o la del Jefe de Gobierno ante el Congreso, el parlamento o la Asamblea, cuyo contenido va dirigido a la institución representativa y a la nación.

En los países con régimen parlamentario, a diferencia del presidencial, el informe sobre el estado de la nación siempre está acompañado de interpelaciones y preguntas de los parlamentarios (diputados y senadores), de tal manera se produce el debate e intercambio de posiciones. Este vocablo, en un sistema de gobierno presidencial se refiere, por un lado, a que el Presidente de la República se presenta anual o periódicamente ante el Congreso y realiza una exposición, de forma oral o escrita, relativa a su actividad y a la situación en la que en ese momento se encuentra la nación.

En el ámbito parlamentario de otros países encontramos la obligación del primer mandatario de presentar, por sí o por conducto de sus ministros, un informe anual -cuando menos- de las actividades de su administración en el año inmediato anterior. Este informe o mensaje, como se le denomina en la mayoría de los países, es presentado ante el Congreso Nacional o Asamblea Legislativa dependiendo del país que se trate. El mismo se prevé en las siguientes constituciones: la de Bolivia en el artículo 96; la de Colombia en el artículo 189; la de Costa Rica en el 139; la de Chile en el 24; la de Ecuador en el 78; la de El Salvador en el 168; la de Panamá en el 178; de Uruguay en el 168 y; en la de Venezuela en el artículo 191.

Por otro lado, en Estados Unidos de América se prevé que el Presidente de la República concurra al Congreso y presente un informe sobre la actividad de la administración pública pero él, además, debe informar al Congreso, por escrito, las razones que justifiquen una declaración de guerra. En Francia, por tener un sistema de gobierno semipresidencial o semiparlamentario, el Presidente de la República dirigirá mensajes al parlamento (Asamblea Nacional y Senado), pero sólo para manifestar su posición o parecer en relación con ciertos temas.

Particularmente en España a esta voz se le denomina "Debate sobre el estado de la Nación", regulado por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1994 vigente. Éste se ha considerado como un hábito parlamentario, que consiste en un debate sobre la política general del gobierno, en donde se adoptan resoluciones de impulso y orientación de la política del gobierno, sólo que se realiza a iniciativa del gobierno, sin embargo lo consideramos como un medio de control parlamentario aun cuando no esté previsto en la Constitución española de 1978 vigente, ya que, por un lado, éste se produce conforme a disposiciones reglamentarias, por la costumbre o la práctica parlamentaria formando parte del derecho parlamentario. Por otro lado, éste, como todos los actos de control, sirve para comprobar, inspeccionar, examinar, analizar y revisar la actividad del órgano ejecutivo, además, pone de manifiesto ante el cuerpo electoral los errores y los aciertos de la administración pública. Al respecto, los medios de comunicación han tenido una participación importante, ya que dicha comparecencia llega a casi todos los gobernados, sin perder de vista que las preguntas y réplicas de los parlamentarios son una de las partes más importantes de este control, sin éstas los medios de comunicación transmitirían la información plana presentada por el gobierno. En ese país ha sido el grupo parlamentario mayoritario, es decir, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), quien ha dirigido anualmente este acto, pero creemos que esta comparecencia también debe tener lugar en el momento que ocurra un problema o problemas de relieve nacional. Sin embargo, como deficiencia, si la mayoría dirige el debate sobre la política general del gobierno, el resultado más significativo es el fortalecimiento del Jefe de Gobierno pasando, a segundo término, la fijación de las directrices que adoptará el Ejecutivo.

En Inglaterra el Parlamento inglés, en específico la Cámara de los Comunes, realiza debates sobre el contenido de discurso al Trono, que inaugura cada parlamento, pero no es totalmente un informe sobre el estado de la nación debido a que es demasiado general.

III. Particularmente en el México independiente, encontramos sus antecedentes en la Constitución de 1824 y más adelante en la de 1857, pero la primera señalaba que el Presidente "pronunciará un discurso", mientras que la segunda añadió que a través de éste se manifestaría el estado que guardase el país. Mientras que la Constitución de 1917 vigente, establece que el informe será por escrito, presentándose el 1o. de septiembre, fecha en que constitucionalmente inicia el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, el Presidente de la República asistirá ante él y presentará un informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país. Al respecto, dicho informe no trae consigo el uso de interpelaciones ni preguntas, con lo cual no se da un debate o intercambio de posiciones, sin embargo si el análisis del mismo por las cámaras en cuatro rubros: política interior, política económica, política social y política exterior (art. 8 de la LOCG).

Como situación excepcional tenemos en México, como ejemplo, aunque también se presenta en otros países, que en enero de 1995 por iniciativa del Ejecutivo federal se informó a la nación sobre una situación emergente de carácter económico, pero a través de los medios de comunicación y no ante el Congreso. A este respecto, si se hubiese esperado hasta lo regulado por los artículos 65 y 69 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, es decir, hasta el 1o. de septiembre del mismo año, se hubiese producido una incertidumbre, tanto a nivel nacional como internacional, con lo cual el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) actuó conforme a razones de oportunidad política (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1987.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

LÓPEZ GUERRA, Luis *et al.*, *Derecho Constitucional*, Brant lo blanch, Valencia, 1992, vol. I.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

_____, y José Ma. Serna de la Garza, "Comentario al artículo 65" y "Comentario al artículo 69", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21 a. ed.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Pilar, 1992.

SANTAOLALLA, Fernando, *El parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989.

Secretaría de Gobernación, *El gobierno mexicano*, México, enero de 1995.

VALDEZ, Diego, *Constitución y Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

informes gobierno

I. De acuerdo con la Real Academia Española, por un lado, el término *informe* proviene del verbo informar, del latín *informare*, palabra que se refiere a enterar, dar noticia de una cosa, así como dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia. Por otro lado, el término *gobierno* significa el conjunto de ministros superiores de un Estado.

La palabra *informe* se escribe en francés *information*, *compterendu*, en inglés *report*, en alemán *Bericht*, *Nachricht*, *Gutachten* y en italiano *informazione*, *rendiconto*. Mientras que *gobierno* *gouvernement*, *government*, *Regierung* y *governo* respectivamente.

II. Los informes del gobierno tienen su antecedente en la Constitución norteamericana de 1787, ya que ésta señala la obligación del Presidente de informar, periódicamente, al Congreso sobre el estado de la Unión, así como dirigir mensajes en relación con asuntos o problemas concretos (art. II, sección 3). Posteriormente los antecedentes de los informes del gobierno se encuentran en el Estatuto de Bayona de 1808, en la Constitución de Cádiz de 1812, así como en Francia durante el siglo XIX.

El vocablo informes del gobierno, en el contexto del derecho parlamentario independientemente del régimen de gobierno de que se trate (parlamentario, presidencial o directorial), se refiere a que los miembros del gobierno (Presidente de la República, Presidente o Jefe de Gobierno, Jefe de Gabinete de Ministros, secretarios de Estado, ministros de gobierno, altos funcionario, etc.) proporcionen datos al Congreso, parlamento o a la Asamblea, ya sea de forma escrita u oral, en relación a cierta actividad que haya, esté o vaya a desarrollar, así como cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Los informes del gobierno tiene como característica contener una copiosa información que, por lo general, es relevante y se transmite a la opinión pública a través de los medios de comunicación (televisión, radio y publicándose en la prensa), asimismo pueden ser mensuales, anuales o presentados en cualquier momento que se requieran los mismos. Su finalidad puede ser, por un lado, verificar, controlar, revisar, analizar, etc., si los propósitos de determinada actividad, función o asunto, se persiguen o se persiguieron, así como saber cuáles fueron los logros alcanzados y los aspectos

que no se cumplieron. Por otro lado, pueden solicitarse cuando se discuta un proyecto de ley en las cámaras.

Los informes del gobierno para algunos autores; por ejemplo García Morillo, no deben ser considerados como actos de control, ya que carecen de una sanción por parte de la institución representativa, sin embargo Aragón Reyes y López Guerra consideran que sí lo son, porque sólo es suficiente con que el Congreso, el parlamento o la Asamblea, a través de éstos, verifique, examine o compruebe determinada actividad del gobierno para que de esta forma se realice un control político.

En el ámbito parlamentario de otros países, el vocablo en cuestión se presenta en cualquier sistema de gobierno (presidencial, parlamentario o directorial), con lo cual es común que en diversos países se presente esta figura. Al respecto veamos algunos ejemplos. En Inglaterra el parlamento dispone de determinados espacios -cuatro días por semana- para que los ministros respondan a los ruegos y preguntas que le formulen los parlamentarios para obtener información. En Francia la Constitución de 1958 vigente, en su artículo 18, señala que el Presidente de la República deberá comunicarse con el parlamento a través de mensajes que manda a leer. La Constitución italiana de 1947 vigente, en su artículo 82, permite a las cámaras obtener información del gobierno a través de la formulación de preguntas e interpelaciones a los ministros. En España, la Constitución de 1978 vigente regula a los informes del gobierno en sus artículos 76 y 110. En Canadá, con el Acta de Norteamérica Británica de 1867, reformada en 1949 e integrada también por el Acta Constitucional de 1982, los miembros del gobierno proporcionarán información cuando las cámaras les formulen preguntas. Por último, en el constitucionalismo latinoamericano se presenta este vocablo en los siguientes textos constitucionales: en el de Argentina de 1994 (arts. 71, 99 punto 8, 100 punto 10 y 11, así como el 104); en Bolivia en su Constitución de 1967, reformada en 1994 (arts. 70, 96 punto 11 y el 104); en la de Colombia de 1991 (arts. 135, 137, 150 punto 9, 189 punto 12, 201 punto 2, 208, 212, 213, 215, 268, 277 y 282); en la Constitución chilena de 1980, que entró en vigor en 1990; en la Constitución de Paraguay de 1992 (arts. 186, 192, 193, 202, 238, 279 y 282) y en la Constitución del Perú de 1993 (arts. 96, 104, 118 y 131).

III. En México, el informe del Presidente de la República por supuesto tiene sus antecedentes en la Constitución de 1824 y en la de 1857, en éstas se mencionó que el mismo se presentaría de forma oral, sin embargo la Constitución de 1917 vigente estableció que sería por escrito.

Antes de 1923, el Presidente de la República también tenía la obligación de informar los motivos que hubiesen para convocar a sesiones extraordinarias, obligación que en ese año fue transferida a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Asimismo, los antecedentes de los informes de gobierno, particularmente de los secretarios de despacho, se encuentran en la Constitución de 1824, ya que ésta fue la que más hizo referencia a la presentación de informes anuales de los mismos ante las cámaras, posteriormente tal disposición fue recogida por la Constitución de 1836, la de 1857 y la vigente de 1917. incluyéndose en esta última, a partir de una reforma de 1974, a los jefes de departamento administrativo. Por último, los informes que puedan solicitar las Cámaras en cualquier momento, respecto de los secretarios de Estado, tienen sus antecedentes en el artículo 108 del RGICG de 1824, después en el RGICG de 1897 y en la Constitución vigente de 1917, incluyéndose en esta última, desde 1974, a los jefes de departamento administrativo, a los directores y administradores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria y, en 1994 se incluye, al Procurador General de la República. Los informes de los anteriores, cobraron mayor importancia desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

La Constitución de 1917 vigente establece los casos en los que el gobierno deberá proporcionar informes al Congreso de la Unión o a sus cámaras. El primer supuesto, en relación con los informes del Presidente de la República, de acuerdo con el orden de numeración de los artículos constitucionales, es el relativo a que él, el día de la apertura del primer periodo de sesiones

ordinarias del Congreso, es decir, 1o. de septiembre, en sesión pública y conjunta tendrá que presentar un informe escrito, aunque por costumbre también es oral, en el que manifestará el estado general de la administración pública del país (art. 69 en relación con el 65 y 66 constitucionales, art. 5o. al 8o. de la LOCG y art. 188 a 197 del RGICG) y, el segundo supuesto se encuentra en relación con el anterior, ya que el Ejecutivo también informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los montos de endeudamiento (art. 73, fracción VIII).

Por otra parte, los secretarios de Estado y otros funcionarios presentarán informes al Congreso en los siguientes casos:

1. Cuando el Ejecutivo solicite la ampliación del plazo, para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos, de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública, ya que el secretario correspondiente, es decir, el secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá informar las razones por las cuáles se solicita dicha ampliación ante la Cámara de Diputados o, en sus recesos, ante la Comisión Permanente del Congreso (art. 74, fracción IV, en relación con los arts. 53, 54, 126 al 131 del RGICG y con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

2. Anualmente, los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos informarán al Congreso de la Unión el estado que guarden sus respectivos ramos (art. 93, primer párrafo, en relación con los artículos 53 y 54 del RGICG).

3. Cuando las cámaras discutan una ley o se estudie un asunto concerniente a las actividades o ramos de los secretarios de Estado, éstos deberán rendir informes cuando se les haya solicitado su comparecencia (art. 93, párrafo segundo), es decir, que en cualquier momento se les podrán solicitar los mismos. Asimismo, bajo el anterior supuesto, otros miembros del gobierno presentarán informes; por ejemplo, el Procurador General de la República, los jefes de departamento, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (art. 93, párrafo segundo).

Por último, en relación con todo lo anterior, las Cámaras del Congreso a través de sus comisiones pueden solicitar, por conducto de su presidente, información que se encuentre en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la nación, así como entrevistarse con los funcionarios públicos que requieran (en relación con art. 77, fracción II, constitucional y arts. 89 y 90 del RGICG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ARAGÓN REYES, Manuel, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1986.

BETINA, *Constitución de la Nación Argentina*, Argentina, agosto de 1994.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *El legislador federal*, Cámara de Diputados, México, 1989.

CARPIZO, Jorge, "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)*, UNAM, México, 1976.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Aproximación a un concepto de control parlamentario", en *Gran Enciclopedia del Mundo*, Editorial Marín, España, 1970.

LÓPEZ GUERRA, Luis, "La función de control de los parlamentos: Problemas actuales", en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

LYRA TAVARES, Ana Lucía de, "Sistemas parlamentaras contemporâneos", en *Revista de Ciencia Política. Razões do parlamentarismo*, Senado Federal, Rio de Janeiro, 1988.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, publicación en prensa por el Instituto Nacional de Administración Pública y José Ma. Serna, "Comentario al artículo 69", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed. UNAM. *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas*, México, 1994, varios tomos.

iniciativa de ley o decreto

I. Del latín *legem*, acusativo de *lex* "ley", sentido implícito probable, colección o reunión de reglas, significa regla dictada por la autoridad. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española atribuye a la palabra iniciativa cinco acepciones: 1. Derecho de hacer una propuesta; 2. acto de ejercerlo; 3. acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; 4. Procedimiento que inclina a una acción, y 5. procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas, como sucede en Suiza y en algunos estados de Norteamérica.

En otros idiomas iniciativa se dice: en portugués, *iniciativa*; inglés, *initiative*; francés, *initiative*; alemán, *antrag* e italiano *iniziativa*.

a) *Ley*. Este vocablo proviene del latín *lex* sobre cuya etimología no existe acuerdo. Para unos, deriva de *legere*, leer; y para otros, de *legare*, mandar. En el campo jurídico, ley es una palabra plurívoca, pues tiene muchas acepciones. De Castro define la ley en el sentido estricto de norma primordial que tiene en nuestra técnica jurídica, como "la norma emanada directamente del poder soberano, reveladora de su mandato respecto a la organización jurídica de la nación".

b) *Decreto*. En su primera acepción gramatical significa: resolución, mandato, decisión de una autoridad sobre asunto, materia o negocio de su competencia.

Decreto por antonomasia, significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe del Estado, dicta acerca de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley; pero siempre que, por su importancia o permanencia, rebase la esfera de los simples órdenes, circulares, etc. *constituye así la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno*.

II. En los países de derecho escrito la legislación es la fuente formal por excelencia del orden jurídico, puede ser definida como:

...el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre de leyes (...) En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia (...) iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del estado, someten a la consideración del congreso un proyecto de ley.

1. Esta definición del jurista Eduardo García Máynez, es plausible por ser breve y no dejar fuera de ella ningún elemento substancial del acto que la motiva. En forma explícita podemos decir que una iniciativa de ley o decreto, es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que

puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.

2. En los regímenes democráticos, son las asambleas, cámaras o parlamentos, quienes deciden el destino de las iniciativas de ley, más en el entendimiento tácito o expreso, de hecho o de derecho, de que tal privilegio o responsabilidad lo comparten con el Poder Ejecutivo, no obstante que esto pueda parecer contrario al principio clásico de "la división de poderes".

3. El "derecho de iniciativa" es ejercido en el mayor número de países modernos por los propios parlamentarios y, en orden descendente, por las comisiones parlamentarias, el gobierno, el Jefe del Estado, por las regiones o los estados federados, por el cuerpo electoral, los órganos judiciales, las organizaciones sociales y económicas, etc. Así, por ejemplo, en el caso de Italia.

...la iniciativa de las leyes, para el artículo 71 constitucional, pertenece al gobierno, a los miembros del parlamento, al cuerpo electoral y a los órganos y entes a los cuales se les confiere por ley constitucional: actualmente, los consejos regionales, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, y los municipios, por lo que se refiere al cambio de circunscripciones provisionales y la institución de nuevas provincias.

III. En México, el "derecho de iniciativa" corresponde exclusivamente, según el artículo 71 de la Constitución federal: I. Al Presidente de la República. II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión. III. A las legislaturas de los estados.

1. El artículo 70 de la Ley Fundamental, dice: "Toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto..." El artículo 43 de la Ley Tercera de la Constitución centralista de 1836 tuvo el siguiente texto:

Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materia 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.

2. Cabe suponer que el texto de este artículo es el antecedente del artículo 70 de la Constitución vigente, aun cuando en éste, como en el correlativo de la Constitución de 1857, se omite la definición de lo que es ley y de lo que es decreto, definición que en opinión del maestro Rabasa, "es la mejor que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positiva".

3. En la práctica legislativa mexicana, la voz decreto se aplica tanto a disposiciones del Congreso de la Unión como del depositario del Poder Ejecutivo. En efecto, cuando el Congreso aludido reforma, adiciona, modifica o deroga una ley, acude a la figura del decreto, usando las siguientes fórmulas: "Decreto que reforma...", "Decreto que modifica...", "Decreto que reforma y adiciona", etc. También son considerados decretos los que aprueban tratados o autorizan a recibir condecoraciones de países extranjeros y, curiosamente, a un auténtico "Decreto" se le llama "Ley como ocurre con el cuerpo normativo de la llamada "miscelánea fiscal" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Diccionario de Derecho Privado, De Casso y Romero, Labor, Barcelona, 1950, t. II.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 25a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1958, 4a. ed.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Union Interparlementaire, *Les Parlements dans le Monde*, Presses Universitaires de France, París, 1977.

iniciativa legislativa popular

I. (*Vid. supra, iniciativa de ley o decreto*). Los conceptos gramatical y jurídico de *iniciativa* han quedado explicados a propósito del vocablo iniciativa de ley o decreto. Los adjetivos legislativo, legislativa, derivados de legislar, aplican, "al derecho o potestad de hacer leyes". El adjetivo *popular*, del latín *popularis*, significa: "perteneciente o relativo al pueblo". La iniciativa legislativa popular es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones en favor del pueblo; estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués e inglés, *popular*, francés, *populaire*; alemán, *populär* e italiano, *popolare*.

II. "La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral." De lo expuesto, se infiere que la iniciativa en cuestión puede ser *constitucional* en el primer caso y *legislativa* en el segundo. También puede ser *simple*, cuando no pasa de ser una moción dirigida a las cámaras para que aprueben determinada ley, y *formulada*, cuando los promotores han elaborado por sí mismos el proyecto de ley y piden que así como lo proponen sea aprobado.

En Italia, el artículo 71 de la Constitución admite la iniciativa popular formulada, constitucional o legislativa, cuando es presentada por 50,000 electores y consiste en un proyecto de ley "redactado en artículos". Se observa, sin embargo, según lo expresado por el tratadista Silvano Tosi que:

...en el sistema constitucional de este país la relevancia de la iniciativa legislativa popular es muy escasa. Ella ha sido activada hasta hoy muy raramente (y con razón, siendo mucho más fácil y menos dispendioso, bajo todo los perfiles obtener la presentación de un proyecto a través de la iniciativa de uno de los tantos diputados y senadores) y, únicamente en tres casos ha desembocado en la aprobación final por parte de ambas cámaras.

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce tal tipo de iniciativa, puesto que su artículo 71 menciona taxativamente a los funcionarios que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos. Sin embargo, de hecho, y con la formalidad que se mencionará adelante, los particulares, corporaciones y algunas autoridades sí pueden formular peticiones -en rigor la iniciativa popular cabe dentro del "derecho de petición"- considerado *lato sensu* pues, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tenga derecho de iniciativa, se mandara pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

El Reglamento invocado, no dice qué trámite debe seguirse en el caso de que las comisiones dictaminen la procedencia de la petición, mas debe entenderse que en tal caso las comisiones la hacen suya y deben presentarla a la Asamblea como propia, "pues si se presentara como iniciativa de particular se infringiría el artículo 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de ella" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BISCARETTI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos. Madrid.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1958, 4a. ed.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

inmunidad parlamentaria

I. De acuerdo con la Real Academia Española, el término *inmunidad* proviene del latín *immunitas*, -*atis* que, unida a la palabra *parlamentaria*, significa aquella prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del cuerpo legislador (parlamento, Congreso o Asamblea).

La palabra *inmunidad* se escribe en francés *immunité*, en inglés *immunity*, en alemán *Immunität* y en italiano *immunità*. Mientras que *parlamentaria* *parlamentaire*, *parliamentary*, *parlamentarisch* y *parlamentaria* respectivamente.

II. El antecedente histórico de la *inmunidad parlamentaria* lo encontramos en Inglaterra durante el siglo XV, pero jurídicamente apareció en el siglo XVII, denominándosele *Freedom from arrest*. Esta figura consistía en que los parlamentarios no podían ser arrestados por la comisión de un delito de tipo civil con pena de prisión por deudas civiles. Su finalidad consistía en permitir la asistencia del parlamentario a las sesiones y, de esta forma, tener voz y voto de las personas por él representadas. Incluso esta protección se extendía hacia su familia y sus servidores. La *inmunidad parlamentaria* inglesa quedó abolida, como privilegio, cuando la prisión por delitos civiles desapareció en 1838. Por esta razón, el ordenamiento inglés ya no la contempla en la actualidad.

En Francia, la *inmunidad parlamentaria* se gestó en la época de la Revolución francesa de 1789, difundiéndose durante el siglo XIX por toda Europa. En este país surgió jurídicamente con el Decreto del 26 de junio de 1790, el cual mencionaba que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de *inviolabilité*, refiriéndose a la *inmunidad* sólo que con un vocablo distinto. Posteriormente la Ley de 1317 de junio de 1791, en sus artículos 51 y 53 la reguló. La Constitución francesa de 1791 regulaba a la *inmunidad* señalando, que ésta consistía en no llevar a cabo detenciones y procesamientos, pero en materia criminal, salvo en los casos de flagrante delito y con la posibilidad de ser levantada con autorización de la Cámara respectiva. Con lo cual, se trataba de una protección jurídica procesal de tipo penal.

En España, la *inmunidad parlamentaria* tiene como antecedentes el Decreto de 24 de septiembre de 1810, así como el Reglamento del 24 de noviembre del mismo año, con la característica de imitar el modelo francés de 1790, ya que la *inmunidad* consistía en proteger al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés. Otro de los antecedentes lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128. Posteriormente todos los estatutos jurídicos de la institución representativa española la regularon.

La *inmunidad parlamentaria* siempre ha estado presente en toda institución representativa o parlamentaria, tanto en el Estado liberal, el Estado de derecho, el Estado social de derecho y, en la actualidad, en el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo, pero con características muy distintas.

En Francia, particularmente, la *inmunidad parlamentaria* es denominada *inviolabilité* y en Inglaterra *freedom from arrest*.

La *inmunidad parlamentaria* es un privilegio de los parlamentarios (diputados y senadores), que consiste en aquella protección, de carácter procesal, que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito.

En algunos ordenamientos jurídicos, por la proximidad que existe entre la *inmunidad* y la *inviolabilidad parlamentaria* como privilegios parlamentarios, se les ha equiparado y manejado indistintamente, ya que al transgredir ciertas esferas de protección que proporciona la *inviolabilidad* se haría necesario que procediera la protección procesal o *inmunidad parlamentaria*. Por lo anterior, creemos necesario señalar la diferencia principal que existe entre estas dos figuras. La *inviolabilidad* es una protección de orden sustantivo, que consiste en la no responsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria, mientras que la *inmunidad* es una protección procesal. Sin embargo, el objeto de estas dos figuras parlamentarias es garantizar la libertad del parlamentario (diputado y senador) en el ejercicio de la función parlamentaria, evitando que, so pretexto de acusación de un delito cometido por un parlamentario, se halle escondido un móvil político o partidista.

La *inmunidad parlamentaria* tiene su excepción, que consiste en que se podrá detener a un parlamentario cuando éste sea sorprendido cometiendo o realizando un acto sancionado por las leyes penales.

En el ámbito parlamentario de otros países, tenemos que en Inglaterra ya no existe la protección procesal para los parlamentarios. Mientras que en otros, durante el encargo parlamentario, e inclusive después de concluido éste, se les protege procesalmente como es el caso de Venezuela y Perú. En caso de acusación, se requiere de la declaración de la Cámara, Dicta o Asamblea, respectiva para que se proceda penalmente contra el parlamentario. En Francia, en la actualidad, ésta continúa con los mismos postulados del siglo XVIII, así la Constitución francesa de 1958 vigente la regula en su artículo 26, señalando "que ningún miembro del parlamento podrá, durante el periodo de sesiones, ser perseguido o detenido por causa criminal salvo con la autorización de la Cámara respectiva, excepto en caso de flagrante delito".

En Suiza, se ha dado no sólo la inquietud de regular la *inviolabilidad* y la *inmunidad parlamentaria*, sino también la de regular la actividad política extra parlamentaria del diputado. Así, el ordenamiento suizo contempla tres figuras: la *inviolabilidad*, la *inmunidad* y la *irresponsabilidad relativa*. Esta última consiste en proteger todas aquellas actuaciones políticas del parlamentario, que se deriven de su función representativa y se realicen fuera del recinto parlamentario.

En Italia, la Constitución de 1948 vigente, en su artículo 68, señala que es necesaria la autorización de la Cámara respectiva, para procesar a un parlamentario. Prohibiendo la detención o arresto, excepto en los casos de flagrante delito. Por último, actualmente en España la Constitución de 1978 vigente, en el artículo 71.2, señala los diputados y los senadores, durante el periodo de su mandato, gozarán de *inmunidad* y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. Asimismo, no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva (Senado y Congreso de los Diputados).

Por último, todos los ordenamientos constitucionales vigentes, tanto europeos como latinoamericanos, regulan a la *inmunidad parlamentaria*, pero señalan que ésta no operará en los

casos de "delito flagrante" o "flagrante delito", no importando que el régimen de gobierno sea el parlamentario, presidencial o directorial.

III. El primer antecedente que tiene influencia sobre la legislación de México, en relación con la *inmunidad parlamentaria*, es el de la Constitución Política de la Monarquía Española, es decir, la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 128, segunda parte, señala que las causas criminales contra los diputados serán juzgadas por el tribunal de las Cortes (unicameral).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, únicamente hacía referencia a la protección por las opiniones manifestadas, es decir, a la inviolabilidad parlamentaria. La primera regulación sobre *inmunidad parlamentaria* en el México independiente, son las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, que protegía a los senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

El 23 de febrero de 1856 se expidió un decreto que, otorgaba inmunidad a los diputados. En sus dos primeros artículos, se establecía, que los diputados no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso, si el Congreso se declaraba por retirar la *inmunidad parlamentaria* se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios.

En el Código Penal de 1871 se estableció que se destituiría y se multaría al juez que procediera contra funcionarios que tuvieran fuero.

El texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas. Es hasta 1977 cuando se adiciona un segundo párrafo a dicho artículo constitucional, que contempla en forma expresa a la protección procesal o "fuero constitucional" de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

En México a este vocablo doctrinalmente se le conoce como *inmunidad parlamentaria*, pero no así en el texto constitucional de 1917 vigente, ya que su artículo 61 emplea el término fuero constitucional, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, mientras otros artículos constitucionales hacen referencia a la declaración de procedencia, considerada esta última como la forma o procedimiento para superar la *inmunidad parlamentaria* o procesal en materia penal (art. 111 constitucional).

El procedimiento para someter a un parlamentario a la jurisdicción de tribunales ordinarios en materia penal, a grandes rasgos, es el siguiente: cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar acusación ante la Cámara de Diputados y está, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no a proceder contra el inculpado. Si dicha resolución es negativa, la protección procesal continuará en tanto dure el mandato parlamentario de diputado o senador pero, una vez que halla concluido el cargo del representante popular, se podrá seguir el proceso penal. Si la declaración de procedencia es afirmativa, la protección procesal cesará quedando el parlamentario separado de su cargo en tanto esté sujeto al proceso penal. Y si dicho proceso termina con una sentencia absoluta, el inculpado podrá reasumir su función como diputado o senador, según sea el caso. Con lo cual, en México los parlamentarios están sujetos a un procedimiento de desafuero o declaración de procedencia, considerada como el mecanismo constitucional para separar al parlamentario de sus funciones y ponerlo a disposiciones de las autoridades penales. Lo anterior en relación con los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción II y párrafo último, así como el artículo 111, párrafos primero al tercero, sexto y séptimo, constitucionales. En el procedimiento de declaración de procedencia, interviene únicamente la Cámara de Diputados, que por una resolución de la mayoría absoluta de los miembros presentes, esto es más del 50 por ciento, determinará si ha de procederse o no contra el inculpado. Sin embargo, dicho procedimiento no será necesario si existe una solicitud de licencia o si ya la tiene propiamente el diputado o senador, ya que se considera que el parlamentario se encuentra separado de su cargo y, por lo mismo no tiene *inmunidad* o protección procesal (art. 112

constitucional). (Lo anterior en relación con el art. 12 de la LOCG). Por último, es importante mencionar que la inmunidad contemplada en el artículo 61 y 111 constitucionales se aplica de igual forma a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios públicos, así como a ciertos miembros del Poder Judicial y no sólo a los parlamentarios, es decir, que esta figura jurídica es característica del Ejecutivo, Legislativo y del Judicial. Por esta razón podríamos afirmar que se trata de mantener el equilibrio entre estos tres, a pesar de ser un sistema en donde predomina el primero sobre los otros dos (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

Constitución española, Publicaciones del Senado, Madrid, 1982.

GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario al artículo 61", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, "Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual", en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Comentario al artículo 111" y "Comentario al artículo 112", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados-Porrúa, México, 1994, t. II.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comenta al artículo 61", en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados-Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

insaculación

I. Insacular, del prefijo latino *in*, en y *sacculus*, saco, bolsa, urna. Este verbo transitivo del idioma español denota la acción de: "Poner en un saco, cántaro o urna, cédulas o boletas con números o con nombres de personas o cosas, para sacar una o más por suerte." Asimismo: "Introducir votos secretos en una bolsa para proceder después al escrutinio."

II. La *insaculación* es un procedimiento que ha sido utilizado desde la antigüedad, para elegir por azar a la persona que debía fungir como alcalde, corregidor, etc. El procedimiento era muy simple: en unas tablillas o bolitas se escribían los nombres de las personas que podían ser idóneas para desempeñar el cargo vacante. Las tablillas o bolitas se colocaban dentro de un saco, para sacar de ahí una o varias, según se hubiere predeterminado, con los nombres de las personas que de tal modo quedaban designadas. Cuando en lugar de depositar las tablillas o bolitas en un saco, se utilizaba para ello un cántaro, en lugar de insacular se utilizaba el término *encantarar*. En el viejo Reino de Aragón, España, la votación para ciertos cargos se hacía utilizando habas blancas o negras y, por el consiguiente, no se utiliza el término insaculación sino *fabeación*.

III. La *insaculación* como procedimiento para designar personas que deban desempeñar un cargo, todavía subsiste. En México, se utiliza para integrar la mesa directiva de las casillas electorales. Según el artículo 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, "... las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular, de las listas nominales de electores (...) a un 15 por ciento de ciudadanos de cada sección electoral", aunque esta insaculación, obviamente ya no se hace depositando tablillas o boletas en un saco, sino mediante sistemas de cómputo electrónico. Igualmente se acude al sistema de insaculación para designar a los miembros de los

jurados populares que deben juzgar a los procesados por los Juzgados de Distrito, como presuntos responsables de los delitos cometidos por medio de la prensa o contra la seguridad exterior o interior de la Nación Mexicana, conforme a los artículos 61 a 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los artículos 308 a 319 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En las Cámaras del Congreso de la Unión las votaciones son nominales, económicas o mediante cédulas. Como cuando éstas se usan, son depositadas en una o ánfora y depositada la del último sufragante se procede al escrutinio, de acuerdo con la acepción gramatical transcrita, es propio decir que se trata de una insaculación (arts. 146, 153, 154 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

instalación de las cámaras

I. La voz *instalación* denota "la acción de instalar o instalarse" y, "el conjunto de las cosas instaladas". Instalar (del bajo latín *installare*), en su primera acepción significa: "Poner en posesión de un empleo, cargo o beneficio". Cámara (del latín *camâra* y éste, del griego: es una palabra con varias acepciones. La tercera de ellas dice: "Cada uno de los cuerpos colegisladores en los gobiernos representativos. Comúnmente se distinguen con los nombres de *cámara alta* y *cámara baja*." En su consecuencia, *instalación de las cámaras*, es una expresión que alude a la toma de posesión de sus cargos, para legitimar el ejercicio de sus funciones, de los diputados y los senadores integrantes de los cuerpos colegisladores en los que está depositado el Poder Legislativo. El sistema bicamarista nació en Inglaterra. Cada Cámara representó a una clase social distinta: la de los Lores, a la nobleza; la de los Comunes, al pueblo. Por eso, aquella se llamó Cámara Alta y ésta, Cámara Baja. En los Estados Unidos de América la personería del pueblo se confirió a la Cámara de Representantes y, la de los Estados de la Federación, al Senado.

Instalación se traduce en otras lenguas como: portugués, *instalação*; inglés, *installación*; alemán, *einrichtung, einstellung*; e italiano, *installazione*.

II. La *instalación de las cámaras* se lleva al cabo, en los diversos países del mundo contemporáneo, mediante procedimientos formales similares pero no idénticos. Por ejemplo, en España, una vez celebradas las elecciones generales del Congreso de los Diputados, éstos se reúnen el día y hora señalados en el Real Decreto de Convocatoria para celebrar la sesión constitutiva, la cual es presidida por el diputado electo de más edad, y fungen como secretarios los dos diputados electos más jóvenes. Se da lectura al Real Decreto de Convocatoria, a la relación de diputados electos, y a los recursos contencioso-electorales interpuestos, indicándose qué diputados pueden quedar afectados cuando sean resueltos. Luego se elige la Mesa Directiva del Congreso. Los elegidos ocupan sus puestos. El Presidente presenta el juramento de acatar la Constitución y luego lo toma a los diputados. Se declara así, formalmente instalado o constituido el Congreso y se levanta la sesión. Un procedimiento semejante se sigue en la Asamblea Nacional Francesa. La primera sesión es dirigida por una Mesa de Edad (*Bureau d' Age*). La preside el decano (*doyen d' age*) y, los seis diputados más jóvenes fungen como secretarios. Esta Mesa funciona hasta que son resueltos los casos cuestionados sobre admisión, invalidación, y vacantes sobrevenidas, de los diputados. El decano invita a la Asamblea a que elija a su presidente en escrutinio secreto y por mayoría absoluta. Si ésta no se logra en dos primeras rondas de votación, en la tercera es suficiente el voto de la mayoría relativa. El decano hace la proclamación consiguiente y el presidente de la Asamblea toma su lugar. Posteriormente, se eligen seis vicepresidentes, tres cuestores y 12 secretarios. La Asamblea queda instalada y el presidente de ésta lo comunica al gobierno por conducto del Primer Ministro. En otros países, antes de la instalación de las cámaras, se llevan al cabo "juntas previas" o "juntas preparatorias", donde se revisan las acreditaciones de los diputados electos y se decide sobre las incompatibilidades,

excusas y licencias y convocan a la sesión con la cual comenzará el ciclo legislativo. En esta sesión se designa la Mesa Directiva y se declara formalmente la instalación de la Cámara.

III. En los Estados Unidos Mexicanos, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, antes de clausurar el último periodo de sesiones de la Legislatura, nombran de entre sus miembros una Comisión Instaladora de la Legislatura subsecuente. La Comisión es de cinco miembros: el primero funge como presidente, el segundo y el tercero como secretarios y los dos últimos tienen el carácter de suplentes.

1. La Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados recibe la documentación relativa a los cómputos distritales de la elección del Presidente de la República; las copias certificadas de las constancias de mayoría relativa; el informe de los recursos interpuestos conforme a la ley electoral; las constancias de asignación proporcional que el Consejo General del Instituto Federal Electoral entregó a cada partido político; la notificación de las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, recaídas a los recursos tramitados ante éste. A partir del 15 de agosto del año de la elección entrega las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos y los cita a una junta previa, dentro de los 10 días primeros al comienzo formal del primer periodo de sesiones ordinarias y, en la fecha y hora en que fueron convocados, en la sala de sesiones se procede a la instalación de la nueva legislatura, observándose las formalidades de ley.

2. En la Cámara de Senadores, la Comisión Instaladora cita a los electos a una Junta Previa, dentro de los 10 días anteriores al comienzo del primer periodo de sesiones de la legislatura entrante. En ésta, se procede a comprobar la asistencia de cuando menos la mitad más uno de los senadores electos. Si existe quórum, se procede a elegir en escrutinio secreto y por mayoría de votos a un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios cuatro prosecretarios de la Mesa Directiva. Los miembros de ésta toman sus lugares y reciben de la Comisión Instaladora, expedientes, documentos e informes pertinentes. El Presidente rinde la protesta de ley luego toma la de los electos, y concluye expresando en voz alta: "La Cámara de Senadores de los Estados Mexicanos se declara legalmente constituida" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Gran *Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

institución representativa

I. El significado de la palabra *institución*, desde los puntos de vista gramatical, sociológico y jurídico-político ya quedó establecido, y a lo expuesto nos remitimos. *Representativo(a)*: 1. "Dícese de lo que sirve para representar otra cosa. 2. *Gobierno representativo*. 3. Característico, que tienen condición de ejemplar o de modelo" (DLE).

Institución se traduce en otras lenguas como: portugués, *instituição*; inglés, *institution*; francés, *institution*; alemán, *stiftung, einrichtung*; e italiano, *istituzione*.

En el campo de la Ciencia Política, *representación* y *gobierno representativo*, son conceptos que deben distinguirse, porque *representar* significa tomar u ocupar el lugar de otro de alguna manera o con algún propósito y, por el consiguiente la *representación* puede existir lo mismo en el gobierno de tipo autoritario que en el de tipo democrático. En cambio, el *gobierno democrático strictu sensu*

existe, cuando el control de las políticas rectoras de orden público, lo tiene y ejerce un cuerpo representativo electo por los gobernados, cabe decir, el Congreso o el parlamento.

II. El sistema de *democracia directa*, expresándolo en forma simplista, es aquel, en el cual, la comunidad decide directamente, sin personeros ni intermediarios a los asuntos públicos de su interés. Este sistema operó en las ciudades de la Grecia clásica y fue factible, tanto por la escasa densidad poblacional de ellas, como por la limitación de los derechos ciudadanos. así como porque todavía les era ajeno el principio individualista.

III. Frente al sistema de democracia directa, al paso del tiempo surgió el de *democracia representativa* en el que, el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él, sino por sus representantes. Esto plantea una importante cuestión que tiene dos aspectos distintos: ¿quién puede ser considerado representante del pueblo? y ¿qué relación existe entre el representante y el pueblo?

1. Los representantes son elegidos por el pueblo. Éste, a su vez, puede y debe expresar con libertad lo que piensa sobre la "cosa pública", y organizarse, por ejemplo, en partidos políticos, para dar fuerza e impulso a sus opiniones, de tal modo que, aun cuando no sean acogidas en su integridad por los representantes-gobernantes, sí influyan en el pensamiento, la acción y las medidas que éstos tomen.

2. La designación de los representantes-gobernantes se lleva a cabo, en el sistema democrático del que estamos hablando, mediante las elecciones. Éstas, a su vez, requieren de la satisfacción de ciertas condiciones o requisitos, *v. gr.*: cualidades de los candidatos, procedimientos para su nominación, métodos electorales, reglas a las que debe ajustarse el proceso comicial, para evitar en la medida de lo posible, corruptelas que vicien el resultado de la elección e intimidaciones a los electores, bien para que se mantengan en estado de abstencionismo o para que sufraguen en determinado sentido contrario a sus convicciones personales.

3. Para que el pueblo pueda elegir a sus representantes con conocimientos de causa, debe existir entre aquél y sus gobernantes una interrelación informativa o comunicativa constante, honrada, sin subterfugios, pues sólo así, la voluntad podrá manifestarse con libertad auténtica y, en su caso, ser impuesta sobre las bases de la legalidad.

4. Por el consiguiente, deben estar tutelados por las instituciones jurídico-políticas pertinentes, los derechos de libre expresión del pensamiento, de reunión y asociación sobre todo en partidos políticos; vigente y cabalmente respetado el derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente.

III. Por ende, la *institución representativa*, por antonomasia en el sistema de gobierno democrático moderno es el Congreso o parlamento, para cuya integración, como depositario de la voluntad popular, deben entrar en juego otras instituciones, asimismo representativas, de carácter político (institutos, consejos, juntas electorales, etc.); de carácter jurídico (reguladoras de todo lo concerniente al sufragio y a los sistemas electorales, básicamente); jurídico-políticas (constitución y funcionamiento de asociaciones y partidos políticos). En los Estados Unidos Mexicanos la esencia del sistema democrático-representativo se halla en las disposiciones de los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 de la Constitución General de la República, cuyas normas se han ido perfeccionando o por mejor decir, ajustando a las exigencias del tiempo y de la vida nacional, mediante reformas promovidas a partir de 1963 hasta el presente (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

DUVERGER, Maurice, *Los regímenes políticos*, Salvat, Barcelona, 1973.

SCHUIZ B., *Ernst, Democracy*, Barron's Educational Series, Nueva York.

instituciones políticas

I. La palabra *institución*, deriva del latín: *intitutionis*, tiene en el idioma español varias acepciones v. gr. establecimiento, fundación, creación, erección; lo fundado o establecido; cada una de las organizaciones principales de un Estado, nación o sociedad; cada una de las materias principales del Derecho o de alguna de sus ramas, etc. Política (del latín *politice*, y éste del griego, significa: arte, doctrina y opinión referente al gobierno de los estados. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos políticos. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo.

En otras lenguas, su equivalente es en portugués, *política*; inglés, *politics*; francés, *politique*, alemán, *politik* e italiano, *politica*.

Si las instituciones son cosas establecidas o fundadas, provienen obviamente de la actividad de los seres humanos. En tal virtud, la definición de Hauriou resulta plausible: "Las instituciones políticas son, pues, cosas establecidas por los hombres en el campo de la vida política."

II. Las exigencias básicas del ser humano y las exigencias funcionales de la sociedad propiciaron las llamadas "instituciones axiales", a saber:

1. La satisfacción de la tendencia sexual, la reproducción de la especie y la conjunción de los grupos primarios, determinaron las instituciones de la familia.
2. La producción y la distribución de los bienes indispensables para preservar la existencia de los seres humanos, condujeron a las instituciones económicas.
3. El sentido trascendental de la vida y el intento de explicarse el todo del cosmos, prohicieron las instituciones religiosas.

Al paso del tiempo aparecieron las *instituciones estatales* destinadas a la estructuración y control de la vida pública, a la defensa de la sociedad ante las agresiones externas o los quebrantamientos internos del orden público.

En las sociedades modernas, cada vez más complejas, existen otros tipos de instituciones, pero aquéllas siguen siendo las fundamentales.

Las instituciones políticas o estatales son: la suma de los modelos de conducta tendentes a la creación y preservación del orden público, al equilibrio de los intereses básicamente económicos en el interior, y a la defensa de la sociedad contra los peligros del exterior.

"En la teoría de las instituciones políticas se ha hablado también de la llamada *división de poderes*. Bajo tal división se incluye al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial. La organización de estos diversos aspectos es designada comúnmente como Estado. "El Estado es la organización pública dotada del poder de coacción sobre los individuos y sobre los grupos sociales. Max Weber lo definió como "la comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza pública dentro de un territorio determinado". El establecimiento del llamado "bien común" es la función por excelencia del Estado y, de ella, se desprenden otras funciones hacia los campos de la economía, la cultura, la religión, etcétera.

En función de su estructura, las instituciones políticas que han jugado un papel importante en la historia de la humanidad, han sido: la monarquía absoluta, la monarquía constitucional, la

república, la autocracia y la democracia. La democracia ha sido definida con acierto como "el gobierno por el consentimiento de los gobernados". La imperfección de la democracia, siempre será más tolerable que la perfección de una dictadura (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971.

WEBER, Max. Citado por T.B. Bottomore, *Introducción a la Sociología*, Península, Barcelona, 1968.

WOSSER, Jakobus, *Sociología. Introducción y fundamentación*, Herder, Barcelona, 1976.

instrumentos de información

I. El nombre sustantivo *instrumento*, deriva del latín *instrumentum*, tiene seis acepciones en el idioma español. Interesa destacar la 3a. "aquello de lo que nos servimos para hacer una cosa" y, la 6a. "lo que sirve de medio para hacer una cosa o conseguir un fin". El adjetivo *medio*, del latín *medium*, en una de sus aceptaciones, se aplica a "lo que puede servir para determinado fin", y en otra tiene el significado de "diligencia o acción conveniente para conseguir una cosa". *Información*, del latín *informationis*, es nombre femenino para designar la acción y efecto de *informar* o informarse, e *informar* del latín *informare*, es un verbo transitivo, usado también como pronominal, denota la acción de "enterar, dar noticia de una cosa" (DLE). Por lo consiguiente, instrumento o medio de información es, desde el punto de vista gramatical, lo que nos sirve para enterarnos o tener noticia de alguna cosa, o bien, la diligencia o acción desplegada para obtener el dato o conocimiento que requerimos por algún motivo.

El vocablo *instrumento* e *información* se dice respectivamente en otros idiomas: portugués e italiano, *instrumento*; inglés, francés y alemán, *instrument*. *Informação*, en portugués; *information, report*, en inglés; *information*, en francés; *erkundigung, auskunft*, en alemán e *informazione*, en italiano.

1. En la praxis parlamentaria, la denominación: instrumentos o medios de información, se aplica a los servicios de documentación, biblioteca e investigación con los que se cuenta en los parlamentos o congresos, con el fin de proporcionar a sus integrantes, los datos o noticias confiables, que requieran para el desempeño de sus labores. Así, por ejemplo, la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con un Comité de Biblioteca e Informática y con otro a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas.

2. En el ámbito del derecho parlamentario, según las enseñanzas de distinguidos autores franceses: Duguit, Barthelemy y Duez, por ejemplo, los instrumentos o medios de información son los modos de ejercicio del control parlamentario que se exteriorizan mediante *preguntas, interpelaciones y encuestas* al servicio de las asambleas. Esta tesis va perdiendo terreno en la actualidad, en tanto, se consolida el criterio de que:

Las Asambleas Legislativas, para dar adecuado cumplimiento a sus funciones necesitan conocer una serie de hechos, datos, situaciones, etc.; en definitiva les es preciso contar con una serie de elementos de juicio para que el desempeño de las tareas a su cargo se realice satisfactoriamente (...). Si no se desea (que las diversas funciones del Parlamento) sean puramente nominales (se requiere) el paralelo reconocimiento de una serie de instrumentos destinados a hacerlas efectivas. Éste es el papel que cumplen los medios o instrumentos de información en el ámbito parlamentario.

II. La *pregunta parlamentaria* es la petición concreta, planteada en forma oral o escrita, por un congresista o parlamentario a un servidor público-ministro de Estado, secretario de despacho, jefe de departamento administrativo, etc.- para que explique o aclare un punto específico de la

exposición que ha hecho o está haciendo a la Asamblea plenaria, o ante alguna Comisión de la Cámara, relativa a un proyecto de ley o a un negocio público de su competencia legal. Los Reglamentos de Gobierno Interior o las Leyes Orgánicas de las Cámaras o Parlamentos regula, por regla general, lo atinente: al momento en que las preguntas deben ser formuladas (*question time*), a las formalidades que deben ser cumplidas para que sean tomadas en cuenta, a cómo y cuándo deben ser respondidas, a las consecuencias de la no contestación o del desechamiento de plano, etcétera.

La *interpelación parlamentaria*, "es el medio que emplean los parlamentarios para llamar a un Ministro a que rinda cuentas o informe sobre un asunto de su competencia". La interpelación difiere de la pregunta, porque aquella concierne a una situación de "interés nacional", es propia de los regímenes parlamentarios y sus efectos pueden ser trascendentales. Así, cuando la interpelación, en un sistema parlamentario es dirigida al Primer Ministro "y da origen a un voto parlamentario contra éste, es causa de que el mismo dimita con su gabinete; en cambio en el sistema presidencial es facultad discrecional del Ejecutivo adoptar alguna medida en relación con el Ministro interpelado".

Las *encuestas o investigaciones parlamentarias*, se llevan al cabo por una comisión transitoria, designada *ex profeso* para esclarecer la causa o finalidad reales de algún negocio público encomendado a un ministro o secretario de despacho, que parece no ajustarse a las normas del derecho vigente y aplicable o al interés auténtico de la nación. Una vez concluida la encuesta o investigación, sobre todo si se halla la comisión u omisión de hechos ilícitos generadores de responsabilidad legal, el grupo de trabajo que la llevó al cabo, da cuenta a la Asamblea Plenaria para que ésta decida no pertinente.

Un instrumento o medio de información parlamentaria deriva del *derecho del parlamento a ser informado por el gobierno*, respecto a los asuntos de los que necesita estar enterado. Se trata de un "derecho de petición" similar al que el particular ejerce ante la autoridad para que ésta le conteste por escrito y en término breve el acuerdo recaído a su solicitud.

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena en su artículo 93 que los secretarios de despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores o administradores de los organismos públicos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, comparecerán a las cámaras, "para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades". Este mandato incluye al Procurador General de la República. Así mismo, las Cámaras,

...a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

1. El depositario del Poder Ejecutivo Federal, conforme al artículo 69 de la Ley Fundamental invocada, está obligado a concurrir a la apertura de sesiones del primer periodo del Congreso, y a presentar "un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país", sin que en este acto pueda ser objeto de preguntas o interpelaciones.

2. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en sus artículos 128, 129, 130 y 131 el procedimiento para formular preguntas a los secretarios del despacho y demás servidores públicos ya mencionados:

...se concederá primero la palabra al funcionario compareciente para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de

la opinión que pretenda sostener; después se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea inscritos en la Presidencia (de la Mesa Directiva) en el orden establecido en el Reglamento.

"Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates, las interrogaciones de que fueren objeto" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SANTAOLALLA, Fernando, *El parlamento y sus instrumentos de información*, Derecho Reunidas, Madrid, 1982.

integración de las cámaras

I. *Integración* deriva del latín *integrationis*, es la acción y efecto de integrar. Este verbo, derivado del latín *integrare*, significa: formar las partes un todo o completar uno un todo con las partes que faltaban. Por el consiguiente, la frase *integración de las cámaras* alude al número de diputados o senadores (legisladores, parlamentarios) que las componen, según los distritos o circunscripciones electorales y los sistemas de elección donde y conforme a los cuales se llevan al cabo los comicios. Por el consiguiente, la integración de las cámaras de los congresos o parlamentos es variable, en cuanto atiende a las disposiciones legales propias de cada país.

II. La idea de que los diputados son representantes de la nación, fue sustentada por vez primera en la Constitución francesa de 1791, posteriormente fue recogida por la Constitución de Cádiz y aceptada asimismo en la Constitución española de 1869. No fue tomada en cuenta por las constituciones mexicanas de 1824 ni de 1857. Sin embargo, como resultado de las reformas hechas a varios artículos de esta última ley fundamental, entre ellos el 52, se retomó aquella idea, no obstante que había sido impugnada severamente desde antaño. Seguramente, se procedió de tal manera porque, al restituirse el Senado de la República, se estimó necesario clarificar que los senadores eran representantes de los estados de la República y, los diputados representantes de la nación.

III. Por lo que a México se refiere, el tema de la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, está contemplado en la Constitución general de la siguiente manera:

a) De conformidad con lo dispuesto por los artículos 51 y 52 de la Constitución federal: "La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elige un suplente"; y, "la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales". La componen 500 legisladores en igualdad de derechos y obligaciones, los cuales son renovados en elección directa, cada tres años.

1. Por lo que se refiere a los aspectos teóricos de la integración de las cámaras de diputados, un clásico del Derecho Constitucional Mexicano, ha precisado: "decir que los diputados son representantes de la Nación, significa que representan al pueblo todo organizado políticamente, mas no a los Estados soberanos, sino al conjunto de ciudadanos. Este carácter de la Cámara de Diputados, ha hecho asimismo que se le llame *cámara popular*".

2. En rigor, más allá de disquisiciones de orden teórico, el diputado representa a la nación cuando en la Cámara se debaten y deciden cuestiones de interés general que importan al país como unidad y, representa a su distrito cuando los asuntos conciernen al interés de sus electores. En esta consideración de tipo ecléctico no hay exclusión ni contradicción.

b) Con respecto a la Cámara de Senadores, el artículo 56 de la Constitución federal, prevenía:

Para integrar la Cámara de Senadores, se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de 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. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años. La Cámara integrada por consiguiente, por ciento veintiocho senadores. Es importante señalar que en la reforma de agosto de 1996, el precepto de referencia señala que la Cámara de Senadores se integrará 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 una 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 plurinominal nacional. La ley establecerá las normas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará cada seis años.

Del texto transcrito, se concluye que nuestra ley fundamental acoge la teoría de que los senadores son representantes de las entidades federativas. En la doctrina, se ha cuestionado la necesidad, conveniencia y representatividad democrática de la Cámara de Senadores. De ella se ha dicho reiteradamente que es innecesaria y "peor que inútil". A la luz de los principios de organización democrática tomados en su pureza, la crítica es acerva pero certera. No obstante, el Senado "es una institución federal cuya función primordial es la de ser un medio técnico tendiente a fortalecer la unión de los Estados miembros de una Federación" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

AZUELA, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 1977.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Manuel Porrúa, México, 1971.

integración de las comisiones

I. (*Vid. supra, informe de comisiones*). Las *comisiones* (*Committees, commissions*) son órganos esenciales para el trabajo parlamentario, a tal grado, que son reconocidos en todos los reglamentos de gobierno de los congresos o parlamentos del mundo. La división del trabajo, sobre la base de la especialización que optimiza resultados, justifica la existencia de esos órganos y explica su importancia creciente. Los legisladores se integran a las comisiones de sus cámaras atendiendo, por regla general, a sus profesiones, oficios o actividades y, todavía más, a las especialidades que dentro de ellas pueden tener. La finalidad de esa integración es aprovechar al máximo los conocimientos científicos, las capacidades técnicas, las cualidades artísticas, en suma,

el sentido de sus respectivas vocaciones aunado a la sensibilidad política. En el seno de las respectivas comisiones es posible analizar con más cuidado y profundidad los asuntos que, a fin de cuentas, serán debatidos y resueltos por la Asamblea plenaria o general. Por estas razones se ha tratado de sintetizar el paradigma de funcionamiento moderno del parlamento, en el *slogan*: "a la Cámara las votaciones, a la Comisión las discusiones".

Las *comisiones* han sido definidas como: "grupo de personas elegidas o designadas a quienes se encomienda algún asunto o negocio, por un cuerpo legislativo, una corporación o una sociedad".

II. La existencia de las comisiones parece estar en el origen mismo del Parlamento de la Gran Bretaña y, en su consecuencia, del Congreso de los Estados Unidos de América. En aquél, existen *comisiones permanentes*, *comisiones ad hoc*, *comisiones especiales* (*Select Committes*), *comisiones sin especialidad* (*Stading Committees*) y una *comisión de totalidad* (*Committee of the Whole House*). Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, las comisiones son *permanentes*, basadas en la especialidad de la materia, duran todo el ejercicio de la Legislatura y las preside el decano de la Cámara; *especiales*, determinadas por la naturaleza *suigeneris* o emergente de un asunto, las cuales desaparecen cuando aquél ha sido dictaminado y, *mixtas*, formadas por senadores y representantes para el estudio de proyectos de ley que conviene analizar conjuntamente. Funciona, asimismo, la *comisión de totalidad* y *comisiones de consulta*, que son una especie de las comisiones mixtas. El Senado tiene 15 y la Cámara de Representantes 20 comisiones permanentes.

III. Las Cámaras de Diputados y Senadores que conforman el Congreso General de los Estados Unidos Mexicano, cuentan con comisiones permanentes y especiales para el despacho de los negocios y, a ellas les corresponde, examinarlos e instruirlos hasta dejarlos en estado de resolución.

1. En la Cámara de Diputados, a las comisiones permanentes se les puede clasificar en *ordinarias* y *transitorias*.

2. Las *comisiones ordinarias* de carácter definitivo, para fungir durante todo el tiempo de ejercicio de la Legislatura, y nombradas dentro del primer mes del primer periodo ordinario de sesiones son, las de:

1. Régimen Interno y Concertación Política;
2. dictamen Legislativo (sobre 40 materias específicas);
3. vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;
4. reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

3. Las comisiones transitorias son:

1. De investigación;
2. jurisdiccionales;
3. especiales (conocen específicamente de los hechos que hayan motivado su integración).

4. Las comisiones se integran por no más de 30 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la cual se conforma por ministerio de ley, con los diputados coordinadores de los grupos partidistas más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara. Un diputado sólo puede pertenecer, como máximo a

tres comisiones. La Cámara de Diputados cuenta también con cuatro *comités*: de *administración*, de *biblioteca e informática*, de *asuntos editoriales* y de *investigaciones legislativas*.

5. La Cámara de Senadores, cuenta por su parte, con *comisiones ordinarias* que tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y *condiciones transitorias*, para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto son designadas o para desempeñar un cargo específico. Las comisiones ordinarias son 25 en rigor, pues la jurisdiccional, a la que corresponde el número 26 del artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, según el artículo 79 tiene transitorio. A las comisiones de este tipo se les denomina, asimismo, *especiales*. La ley invocada menciona también las Comisiones de Estudios Legislativos y la de Administración. No se indica el número de senadores que, como máximo, deban integrarlas, ni a cuántas comisiones puede pertenecer un senador. La ley expresa tan sólo que contarán con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara.

6. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tiene una llamada Gran Comisión. Los coordinadores de cada una de las diputaciones de los estados y del Distrito Federal, y los diputados de mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y otros diputados que pueden ser considerados por el líder de la fracción mayoritaria, pasan a integrar la Gran Comisión de la Cámara de Diputados. Un senador de cada estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios, integran la Gran Comisión de Senado.

7. Es órgano del Congreso General, la Comisión Permanente, que funciona durante los recesos de aquél, con las facultades señaladas en la Constitución General de la República. La componen 37 miembros, de los que 19 son diputados y 18 son senadores, designados mediante voto secreto en sus respectivas cámaras, en la última sesión de cada periodo ordinario. Las cámaras nombran, asimismo, un número igual de sustitutos para cubrir las ausencias de los titulares (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1977.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

TOVAR, Orlando, *Derecho Parlamentario*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1973.

interpelación

I. Para la Real Academia Española, la palabra *interpelación* deriva del latín *interpellatio*, *-onis*, que significa acción y efecto de interpelar con lo cual, para el desarrollo de esta voz, la misma tiene dos acepciones, la primera, es aquel requerimiento o pregunta a uno para que dé explicaciones o descargos sobre un hecho cualquiera, la segunda, es el uso de la palabra por parte de un diputado o senador, para iniciar o plantear al gobierno, y a veces a la mesa, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones, es decir, sobre asuntos generales o de importancia.

La palabra *interpelación* se escribe en inglés y en francés *interpellation*, en alemán *Aufforderung* y en italiano *interpellazione*.

II. Los antecedentes de la *interpelación* los encontramos en Francia, ya que la Constitución de 1830, que estableció un régimen parlamentario, la contemplaba como una forma de control o fiscalización de la política gubernamental, aunque con anterioridad, según Duguit, apareció en la ley constitucional de 1791. Posteriormente en España se presenta otro antecedente de la

interpelación en el Reglamento de las Cortes de 1838, pero constitucionalmente en la Constitución de 1869, en su artículo 53, que otorgaba el derecho de *interpelación* tanto para el Congreso de los Diputados como para la Cámara de Senadores. En la época del franquismo, se conservó la denominación de *interpelación* en el Reglamento de las Cortes de 1971, pero ésta distaba de ser un cuestionamiento que propiciara el debate, ya que en realidad fue una simple pregunta oral. Más adelante el Reglamento de las Cortes de 1957 precisa su naturaleza y objeto de la misma, aunque se excluía la exigencia de responsabilidad política como consecuencia sancionadora. Actualmente, con la Constitución española de 1978 vigente, las cámaras pueden *interpelar* al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, con la posibilidad de fijar su posición mediante la votación de una moción (art. 111.1 y 111.2).

Esta figura es característica del régimen parlamentario y, en consecuencia, por lo general está ausente en los regímenes presidenciales. De tal forma, el escenario para la formulación de una *interpelación* es el parlamento, consistiendo en un instrumento con el que cuenta el segundo, para ejercer una de sus principales funciones: el control parlamentario. Se le define propiamente como un cuestionamiento, más que como una pregunta, es decir, como una petición de informes al gobierno, a través de la cual se pone en duda la gestión de éste sobre materias de carácter general o de cierto relieve político, generándose un debate entre el parlamento y el gobierno, que tendrá determinadas consecuencias como lo veremos más adelante.

El hecho de ubicar a la *interpelación* como un medio de control parlamentario ha causado controversias, ya que, de acuerdo con los autores que sostienen la doctrina clásica de dicho control, para que éste se presente forzosamente debe existir la posibilidad de una sanción sobre el sujeto controlado (gobierno), es decir, que las simples presiones que genera una *interpelación* en relación con el gobierno no deben considerarse como un acto de control parlamentario, porque estas presiones en gran medida no influyen, además pueden producirse con el ejercicio de casi todos los actos del parlamento. Sin embargo, la nueva doctrina del control parlamentario afirma que no es requisito *sine qua non* la posibilidad de una sanción sobre el sujeto controlado, porque desde el momento en que el parlamento revisa, inspecciona o verifica la actividad del gobierno, de manera pública, se logra influir en la actividad posterior del gobierno, con lo cual se está ejerciendo el control sobre este último, en particular un control político. En este sentido la definición de control que proporciona Crick es muy ilustrativa: "Ejercitar el control significa ejercitar una influencia y no un poder directo, aconsejar y no mandar; criticar pero no impedir..." Así, el concepto de control que se aplica es más amplio.

Las características del ejercicio de la *interpelación*, como una forma de control, son, primero, la realización de un debate en el recinto parlamentario, segundo, se desarrolla ante la presencia no sólo de los representantes populares (diputados y senadores), sino, además, es accesible a toda la población a través de los medios de comunicación, tercero, después de ésta puede presentarse la votación de una moción y, cuarto, su diferencia con la pregunta radica en que esta última se refiere a una cuestión concreta y precisa.

En este contexto, y en relación con las consecuencias del ejercicio de una *interpelación*, la participación del parlamento en general, de la corriente *continuum* gobierno-mayoría y de la oposición tienen aquí particular importancia al resaltar desaciertos del gobierno, lo que puede originar, como la ha denominado la nueva corriente del control parlamentario, una responsabilidad política difusa, esto es que los efectos no sean inmediatos, sino posteriores o mediatos, causando un desgaste del gobierno, que la mayoría parlamentaria en futuras elecciones pierda posiciones, un fortalecimiento de la oposición parlamentaria, así como abstencionismo.

Veamos ahora cuál es el procedimiento para la realización de una *interpelación*. Como punto de partida se determina si ha o no lugar a que una solicitud, por escrito, sea aceptada como *interpelación*. De ser informativa ésta, se citará a algún miembro del gobierno o de departamento ministerial, para que comparezca ante el parlamento o a una de sus cámaras. Posteriormente intervendrán el diputado o senador *interpelar*, el ministro o el gobierno en su conjunto, fijándose

tiempos para interpelar, contestar y replicar las posturas expresadas. Al término de dichos tiempos, el parlamento podrá fijar su posición mediante la votación de una moción, a través de la cual se expresa la conformidad o inconformidad de la institución representativa, en relación con las explicaciones del gobierno, y se emiten las conclusiones del debate, es decir, que se aprueba o no determinada actividad o postura del gobierno.

En el ámbito parlamentario de otros países, la interpelación se presenta en los siguientes: en España como ya lo vimos, en Alemania pero sólo en la Cámara Baja, en Bélgica, Dinamarca, Suiza y en Italia (Constitución de 1947, art. 82). De igual manera, en Inglaterra se presenta dicha figura en sentido amplio pero no estricto, es decir, que sólo existe la moción y en Francia aparece regulada como pregunta con debate pero sin moción. Al respecto, la interpelación también se presenta en ciertos regímenes presidenciales; por ejemplo, en Argentina (Constitución de 1994, art. 100 punto 10 y 104), en Bolivia (Constitución de 1967, reformada en 1994, art. 70), en Paraguay (Constitución de 1992, art. 193) y en Perú (Constitución de 1993, art. 131).

III. En México, por tener un sistema presidencial, no existen formalmente las *interpelaciones*, aunque sí las preguntas orales, interrupciones o intervenciones que, en algunos casos, se formulan los propios miembros de las Cámaras del Congreso (art. 102 y 104 del RGICG) y a los miembros del gobierno se les formulan interrogaciones cuando comparecen, teniendo el derecho de contestar inmediatamente cualquier pregunta que se les formule. (arts. 53 y 130 del RGICG). Respecto del informe anual del Presidente de la República, en éste no proceden las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores (art. 8 de la LOCG) (SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ARAGON REYES, Manuel, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1986.

BETINA, *Constitución de la Nación Argentina*, Argentina, agosto de 1994.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Pablo Lucas Verdú (trad.), Tecnos, Madrid, 1987. Embajada de Francia, *La Constitución de Francia*, Francia, 1992.

Gaceta Oficial de Bolivia, *Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado*, núm. 1842, 12 de agosto de 1994.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MANZELLA, Andrea, *El parlamento*, Alicia Pérez Duarte (trad.), Cámara de Diputados, México, 1987.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, publicación en prensa por el Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Ramón Areces, Madrid, 1992.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

_____, *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982.

UNAM, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas*, México, 1994, varios tomos.

interpretación legislativa

I. *Interpretación*, del latín, *interpretationis*, significa la acción y efecto de interpretar. Este verbo transitivo deriva, a su vez, de *interpretari* que quiere decir: explicar o declarar el sentido de una cosa, y principalmente, el de textos faltos de claridad.

"La obscuridad, la duda o la laguna legal puede encontrarse en las palabras o en el espíritu de las normas positivas, en los contratos, en los hechos, en las demandas, en las sentencias, en cualquiera de los actos de las relaciones jurídicas; de ahí la variedad y amplitud de la interpretación. La interpretación jurídica por excelencia es la que pretende descubrir para sí mismo (comprender) y para los demás (revelar) el verdadero pensamiento del legislador o explicar el sentido de una disposición."

En otros idiomas el vocablo *interpretación* se escribe: portugués, *interpretação*; inglés, *interpretation*; en francés, *interprétation*; en alemán, *auslegung, erklärung* e italiano, *interpretazione*.

II. En el campo jurídico, la doctrina enseña que hay cuatro tipos de interpretación: gramatical, histórico (también se le llama causal-teleológico), lógico y sistemático. Atendiendo a la índole del intérprete, se dice que la interpretación es *auténtica* cuando proviene del legislador, la de los jueces y magistrados se llama *judicial* y la de los autores y los jurisconsultos se denomina *doctrinal*.

III. En los Estados Unidos Mexicanos, la *interpretación legislativa*, es la llevada al cabo por el Congreso General o Congreso de la Unión, así se desprende de lo dispuesto por los artículos 72, inciso F, y 73, fracción XXX de la Constitución General de la República. Sin embargo, la *interpretación legislativa*, a pesar de llamarse "auténtica" en la realidad es contravertible. En efecto, la constitucionalidad de las leyes puede impugnarse mediante el Juicio de Garantías ante los órganos del Poder Judicial Federal, con excepción de aquellas disposiciones que involucren cuestiones políticas. En concreto: la interpretación constitucional "el último grado y en instancia definitiva" no es la que hace el Poder Legislativo, sino la que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1973.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

investidura del gobierno

I. Tomando en consideración lo señalado por la Real Academia Española, la investidura del gobierno hace referencia a que el carácter de gobierno se adquirirá con la toma de posesión de ciertos cargos o designaciones, para este supuesto de la toma de posesión como Jefe de Gobierno, quien posteriormente designará a sus ministros.

II. Los antecedentes de la investidura del gobierno los encontramos en Inglaterra en el *Bill of Rights* de 1689, ya que a partir de este momento surgió el régimen parlamentario, en el que se creó un gabinete vinculado al parlamento, quien necesitó contar con la confianza del segundo, consolidándose en 1739.

La *investidura del gobierno* o investidura de confianza, es una figura característica del régimen parlamentario. Sin embargo, para algunos autores, en los países con régimen presidencial puede llegar a presentarse la misma como un ligero matiz a la que se dan en el primer régimen. A este respecto, en México; por ejemplo, el Congreso de la Unión interviene en el nombramiento de un Presidente de la República con carácter provisional, interino o sustituto. Mientras que en los países

con régimen parlamentario, es uno de los actos más representativos de este sistema, ya que es facultad del Parlamento la *investidura del gobierno*, su mantenimiento, así como la posibilidad de retirarle su confianza. Con lo cual, desarrollaremos dicha figura en el sistema parlamentario.

La *investidura del gobierno* se ubica dentro de la función de dirección política, ya que con la misma se establecen los objetivos que deben perseguirse durante un periodo determinado. Dicha función inicia con una exposición de los partidos políticos respecto a su programa de gobierno, que a la vez son propuestas de dirección política. El cuerpo electoral, al pronunciarse por alguna de ellas, está ejerciendo la dirección general o también conocida como dirección popular. Más adelante, al declararse constituido el parlamento, se pasa a una segunda etapa de dirección política, vinculada estrechamente con la composición de la institución representativa, es decir, del número de curules, asientos o escaños con los que cuenta cada uno de las corrientes ideológicas o partidos políticos. Con base en dicha composición, habrá un Grupo Parlamentario mayoritario, lo suficientemente fuerte, o una coalición de grupos parlamentarios que marque las directrices políticas del Parlamento.

La *investidura del gobierno* tiene lugar, de dos distintas formas, en una República parlamentaria la propuesta de candidato a Jefe de Gobierno la hace el mismo parlamento, específicamente su Cámara Baja, con excepción de Italia, ya que ambas cámaras tienen las mismas facultades, en tanto que en una Monarquía parlamentaria la propuesta es hecha por el monarca. Además, puede haber más de un candidato a Jefe de Gobierno. Él o los candidatos propuestos deben presentar y exponer un programa político ante la Cámara baja y solicitar la confianza de dicha Cámara, al término de este acto se procederá a debatir el aludido programa, para lo cual intervendrán los parlamentarios, a lo que Manzella califica como "entrecruzamiento de ideas programáticas", es decir, la Cámara Baja fundamenta el voto de la investidura o no como Jefe de Gobierno. Si el programa es aprobado, a través de la mayoría absoluta y/o mayoría relativa dependiendo de la regulación específica que se haga en cada país, en ese momento surge la *investidura del gobierno*, es decir, el candidato toma posesión como Jefe de Gobierno, quien posteriormente designará a sus ministros. Esta figura se presenta después de las elecciones y al inicio de cada legislatura o después de una aprobación de una moción de censura, de una cuestión de confianza, de una dimensión o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

En el ámbito parlamentario de otros países, con sistema parlamentario o simiparlamentario, la figura en comento se presenta en los siguientes; por ejemplo, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Canadá, Australia, La India, España, Grecia, Bélgica, Dinamarca, Suecia y Noruega, países que tiene el primer tipo, mientras que Francia es semipresidencial o semiparlamentario, pero existiendo también la *investidura del gobierno*. Asimismo, se presenta en el sistema directorial, como es el caso de Suiza. Generalmente, a excepción de éste e Italia, la *investidura del gobierno* la realiza la Cámara baja (Cámara de los Comunes, Congreso de los Diputados, Cámara de los Diputados, *Bundestag*, Asamblea Nacional, etc.), ya que en los sistemas parlamentarios el papel de la Cámara Alta (Senado, Consejos de los Estados, Cámara de Senadores, Cámara de los Lores, Cámara de los Consejeros, *Bundesrat*) es marginal y desigual, debido a que no dispone de facultades tan importantes como las de la Cámara Baja. Mientras que en Suiza e Italia, la investidura la realizan ambas cámaras de su asamblea y parlamento respectivamente.

Por último, en relación con la Unión Europea, el Parlamento europeo a partir de 1981, los gobierno de los estados miembros de dicha Unión, consultando al Parlamento europeo, designarán al que será Presidente de la Comisión Europea. Una vez designados los demás miembros de la misma, éstos se someterán colectivamente al voto de aprobación del Parlamento europeo. Más adelante, al presentar la Comisión su programa, quedará investida como tal a través del voto.

III. En México, algunos autores afirman que este vocablo tiene similitud con la calificación electoral que realiza la Cámara de Diputados, respecto de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, regulada por el artículo 74 de la Constitución mexicana de 1917 vigente. Asimismo, se relaciona con el artículo 84 y 85 constitucionales relativos a que el Congreso se constituirá en

Colegio Electoral, para designar a un Presidente interino, provisional o sustituto, ya que en los anteriores se produce la votación de los legisladores. Por último, el artículo 79, fracción VI, también se encuentra en relación, así como el 19 y 20 de la LOCG (SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ARAGON REYES, Manuel, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derechos Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1986.

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CRISAFULLI, Vezio, *Stato popolo governo*, Giuffrè, Milano, 1985.

DIEZ-HOCHLEITNER, Javier "La reforma institucional de las comunidades europeas acordada en Maastricht", en *Gaceta Jurídica de la CE*, 18, Madrid septiembre de 1992.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1987.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

LUCAS VERDÚ Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1976, vol. III.

MANZELLA, Andrea, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, España, 1992, 21a. ed.

RUBIO LLORENTE, Francisco, "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, Cortes Generales, Madrid, 1985.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

inviolabilidad parlamentaria

I. El término *inviolabilidad* proviene del latín *inviolabilis*, que significa "no se puede violar". Mientras que *parlamentaria* a lo relativo al parlamento.

La palabra *inviolabilidad* se escribe en francés *inviolabilité*, en inglés *inviolability*, en alemán *Unverletzbarkeit* y en italiano *inviolabilità*. Mientras que *parlamentaria* *parlamentaire*, *parliamentary*, *parlamentarisch* y *parlamentaria* respectivamente.

En el contexto del derecho parlamentario, se considera a la *inviolabilidad* como aquella prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que éstos hagan, así como por sus votos en el cuerpo colegislador.

II. El primer antecedente de *inviolabilidad parlamentaria* lo encontramos en Inglaterra durante el siglo XVI, con el parlamentario inglés Peter Wentworth, pero es hasta el siglo XVII, después del caso William Williams, líder de la Cámara de los Comunes, cuando se consagró jurídicamente en el *Bill of Rihts* de 1689, con el término *freedom of spech*. Este privilegio parlamentario consistía, desde entonces, en la protección personal del parlamentario, en relación con las manifestaciones realizadas en sus discursos y debates dentro y fuera del parlamento.

En Estados Unidos de América, con la influencia inglesa, el artículo 1, sección 6, de la Constitución de 1787 vigente se refiere tanto a la inmunidad como a la *inviolabilidad*. En cuanto a la segunda, señala que no se "podrá pedir cuentas en otro sitio por discurso sostenido en el seno de sus respectivas cámaras".

Francia, aunque no fue el primero, ha sido el modelo de varios sistemas constitucionales modernos. En este país el precedente de la inviolabilidad data del 23 de junio de 1789, ya que la Asamblea Nacional, en una resolución, reconoció que los diputados eran inviolables durante y después de la legislatura, por proposiciones, informes, opiniones o discursos, considerando a quien transgrediese dicha protección como traidor a la nación y culpable de un delito capital.

La *inviolabilidad parlamentaria* es una característica de las instituciones representativas, que se desenvuelven en un contexto democrático. La misma no debe ser considerada en sentido formalista y limitativo, es decir, referente exclusivamente a la protección sustantiva en el recinto parlamentario, sino observarse con un criterio amplio, o sea, entendiendo por actividad parlamentaria a todo acto vinculado con el ejercicio de la función del representante de una determinada corriente de opinión, que tenga relación con el mandato legislativo dentro y fuera de las cámaras esté o no reglamentariamente contemplado el acto. De tal forma, las opiniones de los parlamentarios, manifestadas en este amplio ámbito funcional, se entenderán lícitas y jurídicas, es decir, *ratione futionis*.

Quien interprete en un sentido formalista y, por consiguiente, limitativo a la protección sobre las opiniones manifestadas por los parlamentarios, es decir, a la *inviolabilidad parlamentaria*, caería en el exceso de censurar las opiniones expresadas ante los medios de comunicación (prensa, radio, televisión), aunque éstas se hubiesen pronunciado sobre un asunto que sea tratado por el Congreso, parlamentario o Asamblea; siendo que estas opiniones las avalaría si fueren pronunciadas en la sesión de la Cámara. Tampoco la protección sobre las opiniones manifestadas por los parlamentarios debe ser limitada, ya que esto significaría tanto como permitir la impunidad a los parlamentarios, no en uso de su libertad de expresión como parlamentarios, sino rayando en el abuso del derecho que les confiere el cargo del parlamentario, por eso no se puede interpretar que la prerrogativa cubra opiniones no relacionadas con la función parlamentaria; por ejemplo, la injuria, la difamación o la calumnia.

La finalidad de este privilegio parlamentario, sin duda laguna, es asegurar la libertad de expresión en el ejercicio de las funciones parlamentarias, no únicamente la legislativa, sino también la de control sobre gobierno, la electoral, la presupuestaria, etcétera.

En el ámbito parlamentario de otros países, los textos legales respecto de la *inviolabilidad* coinciden en los siguientes puntos:

1. En cuanto al tiempo de duración, ya que es permanente en tanto se tenga la calidad de parlamentario.
2. En lo referente a los actos específicos de la actuación parlamentaria, es decir, lo que dicen o hacen en el ejercicio de su función.

Tomando las consideraciones anteriores, Gómez Benítez distingue dos sistemas que se diferencian por el ámbito de protección parlamentaria, el primero, restringe la protección a las manifestaciones de opinión realizadas en actos parlamentarios y en las correspondientes sedes, como ocurre en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Gran Bretaña y Estados Unidos. El segundo, en aquellos países en donde no se restringe temporal ni espacialmente el ámbito de *inviolabilidad*, sino que la protección trasciende a toda manifestación de opinión realizada en el ejercicio de la función parlamentaria; por ejemplo, en Francia e Italia.

III. La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128, contempló la *inviolabilidad* de los diputados por las opiniones. Esta Constitución ha tenido gran influencia en el constitucionalismo mexicano y, en general, en el latinoamericano. Muestra de ello, es que sirvió de modelo para elaborar la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que, en el artículo 42, consagró la protección a los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo. Disposición que, casi en los mismos términos, se consagró en Constitución de 1857, sin embargo la diferencia radicó en la supresión de la Cámara de Senadores; diferencia que desapareció con las reformas de 1874.

El texto original de la Constitución mexicana de 1917, así como la actual, en su artículo 61 establece la protección a los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, así como en el artículo 12 de la LOCG (SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

GÓMEZ BENITEZ, José Manuel, "La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm.64, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario al artículo 61", en *Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, "Comentario al artículo 61 constitucional", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA, Fernando, "La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987

irresponsabilidad por las opiniones

I. El término *irresponsabilidad*, de acuerdo con la Real Academia Española, significa impunidad que resulta de no residenciar a los que son responsables. Mientras que la palabra *opiniones* hace referencia a aquellos dictámenes, juicios o pareceres que se forman de cosas cuestionables.

El vocablo *irresponsabilidad* se escribe en inglés *irresponsability*, en francés *irresponsabilité*, en alemán *Unzurechnungsfähigkeit* y en italiano *irresponsabilità*. Mientras que la palabra *opinión* en inglés *opinion*, en francés *opinion*, *avis*, en alemán *Meinung* y en italiano *opinione*.

II. Los parlamentarios, particularmente los del Parlamento británico, de hecho desde el siglo XVI son responsables por sus opiniones realizadas en sus discursos y debates- dentro y fuera del parlamento-, sin embargo formalmente los son desde el siglo XVII con el *Bill of Rights* de 1689. Posteriormente los norteamericanos lo son también a partir de su Constitución de 1787 vigente, pero sólo por discursos sostenidos en el seno de sus respectivas cámaras. Más adelante los parlamentarios franceses lo son desde 1789, durante y después de la legislatura, ya sea por proposiciones, informes, opiniones o por discursos.

En España, la Constitución de Cádiz de 1812, en relación con su artículo 128, contempló la inviolabilidad de los diputados por las opiniones, cuya consecuencia o efecto sería *irresponsabilidad* por las mismas. En el contexto del derecho parlamentario, la *irresponsabilidad por las opiniones* es aquella consecuencia o efecto que tiene la prerrogativa personal de los diputados o senadores o figura parlamentaria denominada inviolabilidad, consistiendo en que éstos están exentos de alguna responsabilidad por las manifestaciones que realicen en relación con su

actividad como representantes (dentro o fuera de la institución), así como por sus votos emitidos en el parlamento, Congreso o en la Asamblea. Con la cual, se asegura la libertad de expresión de los diputados y senadores en el ejercicio de todas las funciones parlamentarias, se protege la integridad de la representación popular en relación con los demás órganos del Estado y se respeta la discusión plural de las ideologías, sin embargo dicha *irresponsabilidad por las opiniones* no es ilimitada, ya que si se cae en responsabilidad (penal) cuando se emitan opiniones no relacionadas con la actividad parlamentaria; por ejemplo, la injuria, la difamación o la calumnia.

En el ámbito parlamentario de otros países, la *irresponsabilidad por opiniones* tiene las siguientes características:

1. Es una consecuencia o efecto permanente, pero sólo mientras se tenga la calidad o el cargo de parlamentario.
2. Considera a los parlamentarios en cuanto a lo que dicen o hacen en relación con el ejercicio de su función.

Particularmente en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Gran Bretaña y en Estados Unidos de Norteamérica, los parlamentarios son irresponsables por las manifestaciones de opinión realizadas en actos parlamentarios y en las correspondientes sedes o instituciones representativas. Otro supuesto lo encontramos en Francia, Italia, Portugal y en España, en donde la irresponsabilidad trasciende a toda manifestación de opinión realizada en el ejercicio de la función parlamentaria. En Latinoamérica, las constituciones que contemplan la inviolabilidad parlamentaria, cuyo efecto es la *irresponsabilidad por las opiniones* son; por ejemplo, la argentina de 1994, la boliviana de 1967 (reformada en 1994), la colombiana de 1991, la chilena de 1980 (que entró en vigor en 1990), la paraguaya de 1992 y la peruana de 1993, entre otras.

III. En México la Constitución de 1824, en su artículo 42, consagró que los parlamentarios estarían protegidos por las opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, es decir, que éstos serían irresponsables por la emisión de dictámenes, juicios o pareceres que se formasen de cosas cuestionables. Asimismo, la Constitución de 1857 (sólo los diputados, ya en 1874 también los senadores); el texto original y el actual de la Constitución mexicana de 1917 vigente (art. 61, primer párrafo), han señalado que los diputados y senadores tienen protección por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, no pudiendo jamás ser reconvenidos o enjuiciados por las mismas, con lo cual son irresponsables en este supuesto, además, a partir de una reforma de 1977, el presidente de cada Cámara velará por su respeto. Lo anterior se encuentra también en relación con el artículo 109, fracción I, de la Constitución vigente, ya que no procederá juicio político por la mera expresión de las ideas, así como con los artículos 12, 13 y 14 de la LOCG, el primero, transcribe lo dispuesto por el artículo 61 constitucional, pero añade a otras personas (el presidente del Congreso y el de la Comisión Permanente), que velarán también por el respecto de la inviolabilidad. Lo anterior, se encuentra en relación con los artículos 61 y 109 constitucionales, el 105 y 107 del RGICG y con el 350 del Código Penal (SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, Cámara de Diputados, México, 1989.

_____, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México 1984.

GÓMEZ BENITEZ, José Manuel, "La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 64, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982.

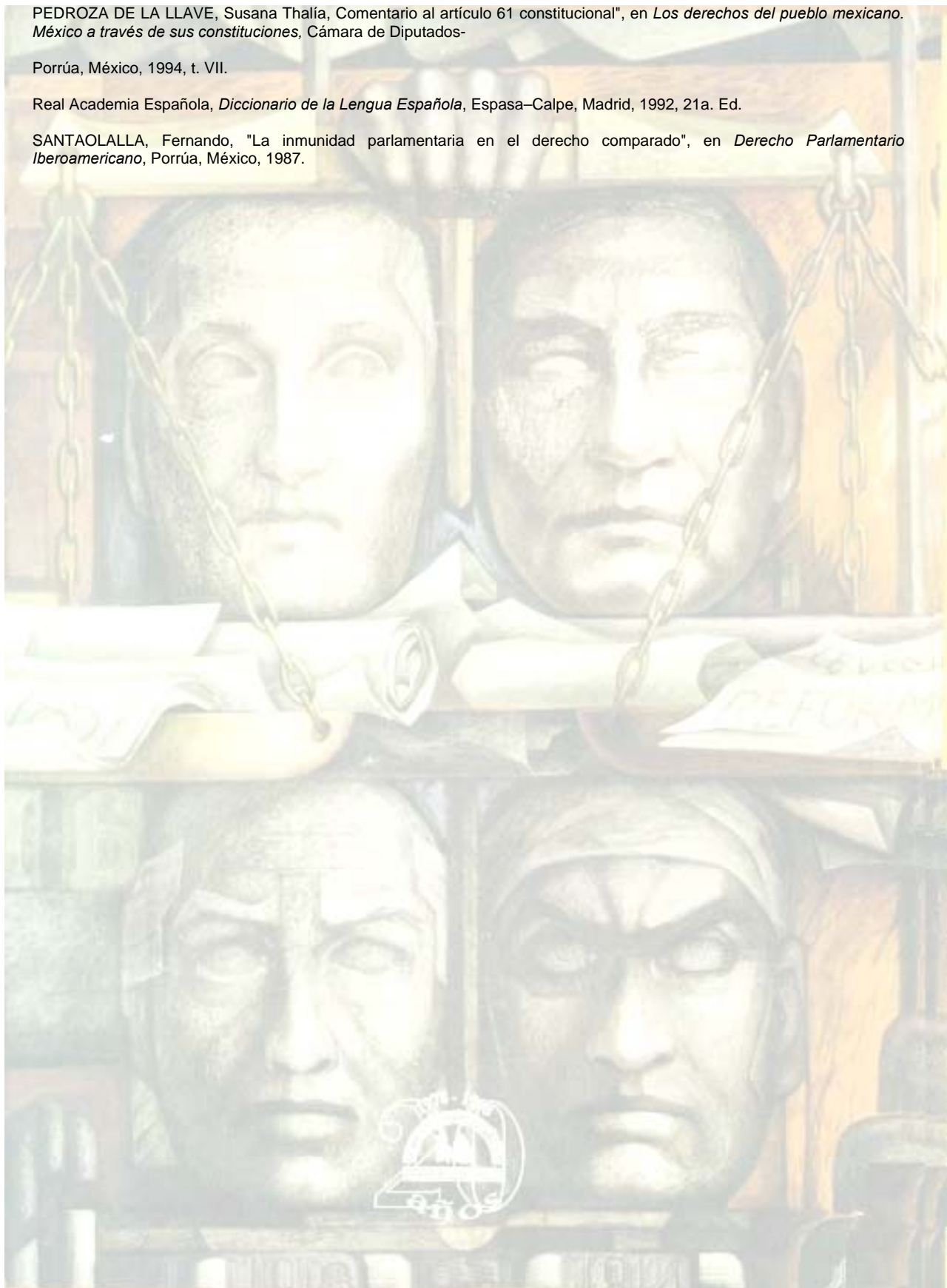
GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario al artículo 61", en *Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed, t. I.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Comentario al artículo 61 constitucional", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados-

Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. Ed.

SANTAOLALLA, Fernando, "La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.



jefe de estado

j I.- La palabra *jefe*, proviene del término francés *chef*, y éste, del latín *caput*, que significa "cabeza", por ende, sirve para designar al "superior o cabeza de un cuerpo u oficio". La palabra *estado*, procede del lenguaje jurídico italiano: *stato* y este vocablo deriva del latín *status*: "estado de convivencia en un determinado momento; ordenación de la convivencia". La palabra *stato* precedía al nombre de algunas ciudades, por ejemplo: *Stato de Firenza*, es decir, estado de Florencia. En el decurso de los siglos XVI, XVII y XVIII, la palabra Estado, fue adquiriendo carta de naturalización en los idiomas francés, inglés, alemán y español. Hoy es de uso generalizado en todo el mundo.

Jefe se traduce en otras lenguas: portugués, *chefe*; inglés, *chief*; francés, *chef*; alemán, *chef*, *vorstener* e italiano, *capo*. Estado, por su parte se escribe: en portugués, *estado*; inglés, *state*; francés, *état*; alemán, *staat* e italiano, *stato*.

1. La esencia jurídica del *estado*, radica en el hecho de ser una organización cuya finalidad primordial es, regular la convivencia en un pueblo determinado, que habita sobre cierto territorio, "mediante la creación de una voluntad dominante" sobre la totalidad de los ciudadanos.

2. El Estado ha sido objeto de definiciones diversas en los campos de la Sociología, del Derecho, de la Ciencia Política y en general de todas las disciplinas que tienen como objeto de estudio el fenómeno político. Para explicar su naturaleza se han elaborado distintas teorías, v. gr: la organicista que lo considera como un superorganismo biológico; la romántica, de Hegel, que lo identifica con el "alma nacional"; la sociológica, que considera al Estado como un conjunto de todos aquellos fenómenos sociales, identificándolo con la sociedad en el sentido de totalidad orgánica en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales; las jurídicas como las elaboradas por Kelsen y Jellinek, o las jurídico-políticas como las de Herman Heller o Maurice Hauriou.

3. En el habla vulgar, las palabras *estado* y *gobierno* se usan como si fueran sinónimas, pero en rigor gramatical y jurídico no lo son. El estado es el titular de la soberanía, amén de hallarse constituido por elementos diversos, además de su compleja organización gubernativa. El *gobierno*, en cambio, es el conjunto de instituciones o de órganos mediante los cuales la soberanía se manifiesta en actos concretos.

II. Según la Teoría de la División de Poderes, que en rigor es debido entender como una Teoría del Reparto de Funciones, éstas son tres en el Estado democrático: la función legislativa, la ejecutiva y la judicial. En la actualidad, se estima necesaria la existencia de un "órgano constitucional" colocado fuera de ellas; un órgano que "expresé formalmente la unidad del Estado especialmente en las relaciones internacionales" y que colabore en la formación, movilización y coordinación de los demás órganos constitucionales, para facilitar el desarrollo armónico de sus tareas. Este órgano es precisamente el *Jefe del estado*.

1. Dada la igualdad jurídica de todos los órganos constitucionales, el Jefe de Estado puede diferenciarse de los mismos, sólo por una mayor dignidad personal (actuando prevalentemente mediante reglas de corrección, más que con verdaderas normas jurídicas, idóneas para facilitar la tarea de coordinador supremo de las más elevadas funciones estatales).

2. La designación del Jefe del Estado, independientemente de la forma adoptada por el Poder Ejecutivo de los países, se lleva al cabo por cualquiera de estos cinco métodos:

a) Designación hereditaria;

- b) elección por sufragio popular;
- c) elección por un Colegio Electoral;
- d) elección por el Parlamento; y
- e) designación por el Primer Ministro.

3. Se infiere que la elección o designación del Jefe del Estado es propia de aquellos sistemas políticos, monárquicos o republicanos, donde el Poder Ejecutivo es ejercido por dos órganos: el Jefe del Estado que encarna a la nación y el gabinete o conjunto de personas físicas a cuyo cargo o responsabilidades está encomendada la dirección de los asuntos públicos.

4. Este esquema del Ejecutivo Dualista se reconoce en gran número de estados del mundo contemporáneo y es denominado Régimen de Gabinete. Alcanza su expresión definitiva cuando uno de los miembros del gabinete ocupa de hecho o por derecho, una situación preeminente por decisión de sus colegas, en este caso, al lado del Jefe del Estado existe el Jefe del Gobierno, Presidente del Consejo o Primer Ministro.

5. Por lo que se refiere al régimen presidencial, Fix-Zamudio, ha expresado que "las funciones de jefe del Estado y de gobierno se reúnen en una sola persona o sea el presidente de la República, que es electo popularmente, en su origen en forma indirecta, y sus colaboradores no están sujetos a la confianza del órgano legislativo".

III. En México, el sistema presidencial, que algunos denominan de ejecutivo fuerte, tiene su fundamento, entre otros artículos en el 80 y 89. El primero establece que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos»". En el segundo, por su parte, se consignan las facultades y obligaciones del Presidente, independientemente de que en algunos otros artículos se fundamenten otras atribuciones, las que en su conjunto le otorgan al Presidente de la República el carácter de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de las Fuerzas Armadas.

Emilio O. Rabasa, al comentar este artículo clasifica las facultades y obligaciones de la siguiente manera:

I. Facultades de carácter general. Son las que establece la fracción I;

II. Facultades para extender nombramientos, previstas en las fracciones II, III, IV, V, XVI y XVIII:

a) Exclusivamente facultad del Presidente de la República, esto es, sin requerir la intervención de otro órgano, sólo la designación de secretarios de Estado, ya que la reforma de 1993 excluyó de esta atribución al Jefe del Distrito Federal cuyo nombramiento requiere de la ratificación de la Asamblea de Representantes; así como del Procurador General de la República que por reforma de 1994, hace necesaria la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, al nombramiento hecho por el Presidente;

b) con aprobación del Senado: agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte. En los recesos de las cámaras la ratificación corresponde a la Comisión Permanente;

c) de acuerdo con la ley reglamentaria, puesto que las designaciones de los oficiales del Ejército, no comprendidas en la fracción IV, está obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones aplicables.

III. Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación.

IV. Facultades en materia de política internacional, contenidas en la fracción X.

V. Entre otras facultades que el Ejecutivo tiene están además:

a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;

b) facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones, para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas;

c) como el posible interés nacional siempre debe prevalecer sobre el posible interés particular de las entidades federativas, es por lo que la fracción XIII estipula la facultad presidencial para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, pues de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los estados en perjuicio del pacto federal (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1ª. ed.

FISCHBACH, Georg Oskar, *Teoría General del Estado*, Nacional, México, 1968, 3ª. ed.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La Función actual del Poder Legislativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, México, 1994.

RABASA O. Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, LVI Legislatura. Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1995 10ª. ed.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1959.

Unión Interparlamentaire, *Les Parlements dans le Monde*, Presses Universitaires de France, Paris 1977.

jefe de gobierno

I. El significado gramatical de la palabra *jefe* en el idioma español, quedó explicado en el anterior vocablo. *Gobierno* es la acción y efecto de gobernar a gobernarse. *Gobernar*, proviene del latín *gubernâre* que significa: "mandar con autoridad o regir una cosa". El nombre substantivo *gobierno*, en su tercera acepción gramatical, sirve para designar al: "conjunto de los ministros superiores de un Estado" (DLE).

Se escribe en otras lenguas: portugués, *governo*; inglés, *government*, francés, *gouvernement*; alemán, *regierung* e italiano, *governo*.

En el campo concreto del derecho parlamentario o en el más amplio del derecho constitucional, se denomina *gobierno* al conjunto de altos funcionarios, llamados también ministros, en quienes recae la responsabilidad de coadyuvar en la función ejecutiva del Estado, al frente de las carteras, jefaturas o departamentos que les han sido confiados.

II. En los sistemas políticos parlamentarios, el gobierno es el órgano que dicta la orientación política general, siempre y cuando tenga la confianza del parlamento, dejando al Jefe del Estado, únicamente, según la antigua fórmula de Bagehot: "El derecho de ser consultado, el derecho de alentar y el derecho de advertir sobre los peligros inherentes a cualquier decisión". La cabeza del cuerpo de ministros (*primus inter pares*) es el *jefe del gobierno*.

La designación del gobierno y del Jefe del Gobierno, en los países de régimen parlamentario no se hace en la misma forma: en el Reino Unido de Inglaterra, el jefe del partido mayoritario de la Cámara Baja ó Cámara de los Comunes, es invitado por la Corona para que forme el gobierno. En Alemania, el Canciller Federal o Jefe del Gobierno, es electo por el *Bundestag*, tomando como base una proposición formulada por el Presidente Federal. El Canciller, a su vez, propone al Presidente a los miembros del Gobierno. En Bélgica, el rey designa y revoca en su caso el nombramiento del Primer Ministro y de los miembros del Consejo de Ministros. En Francia, el Presidente de la República designa al Primer Ministro, y tomando en cuenta la proposición de éste designa a los otros miembros del gobierno; en España, conforme a las disposiciones de la Constitución de 1978, la figura del Presidente del Gobierno es preeminente y tiene "funciones exclusivas" y "funciones colegiadas del Gobierno" de tal modo que es el "eje central" del régimen político. La preeminencia susodicha es notoria en el proceso de formación y cese del gobierno, en las funciones atribuidas específicamente al Presidente y en el sistema por su responsabilidad política ante el parlamento.

Los padres fundadores de los Estados Unidos de América, sustituyeron la idea de Estado por la idea de gobierno confundiendo en la persona jurídica denominada Presidente de la República, atribuyéndole a éste las funciones que en la tradición europea estaban separadas, unas correspondiendo a la Corona o al Jefe del Estado y otras al Primer Ministro o Jefe del Gabinete responsable del gobierno. Por ende, en los Estados Unidos de América, el Presidente es Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, pues designa a los miembros de la administración (gobierno), pero los nombramientos deben ser ratificados por el Senado.

III. En los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República es asimismo, Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, facultándolo expresamente el artículo 89, fracción II, de la Constitución General de la República, para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *El Régimen Político Español*.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1ª. ed.

jefe del distrito federal

I. La palabra *distrito* significa "división administrativa de una zona", proviene del latín medieval *districtus* (distrito, zona de jurisdicción, justicia), del latín *districtu* -extendido- (BDELE, 1989). Del latín *districtus*, de *distingere*, separar. Cada una de las demarcaciones en que se divide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos (DLE, 1992).

En portugués se le denomina *distrito*; en inglés y francés *district*; en alemán *bezirk* y en italiano *distretto*.

La voz *federal* equivale a "una forma de gobierno en que una unión de estados reconoce la soberanía de una autoridad central para ciertos casos, pero cada uno de esos estados se rige por sus propias leyes". Deriva del latín *foeder*, radical de *foedus* (liga, alianza; tratado, pacto), del

indoeuropeo *bhoid*, de *behid*, (persuadir, confiar) BDELE, 1989. Del latín *foedus, foederis* (pacto, alianza). Adjetivo: federativo, en su segunda acepción del DLE, aplicase al sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central.

Se conoce como Distrito Federal, dice Guillermo Cabanellas, en las "distintas Repúblicas federales americanas, la jurisdicción territorial que corresponde a la capital y alrededores, de variable extensión. Son típicos el distrito federal de México, el de Washington (Distrito Federal de Columbia) y los de Brasil, en un tiempo Río de Janeiro, hasta trasladarse la capital a Brasilia".

II. Entre los antecedentes históricos del Distrito Federal, se encuentra que el Congreso de los Estados Unidos de América determinó en el año de 1790, que a partir de 1800, la Capital Federal de ese país, quedará establecida en un territorio de no más de 10 millas cuadradas alrededor del Río Potomac, fundando así el Distrito de Columbia y su capital, la ciudad de Washington. Siguiendo ese ejemplo, los redactores del Acta Constitutiva de la Federación (mexicana) y de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, dispusieron en el artículo 50, fracción XXVIII, de ésta, que era facultad exclusiva del Congreso general: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado". En su consecuencia, el Congreso general susodicho ordenó, por Decreto de 18 de noviembre de 1824, que los poderes de la federación deberían radicar en la ciudad de México y que, el Distrito Federal fuese "el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas" (arts. 1º. y 2º). En el artículo 6º. del propio Decreto quedó establecido: "En lugar del jefe político (...) nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal". Tal es el origen del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y de su Jefe.

III. Desde aquel entonces, en la República Mexicana, el territorio donde han estado asentados los poderes federales se ha llamado Distrito Federal, salvo en dos épocas de breve duración: la de vigencia de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en la que tuvo lugar la última dictadura del general Antonio López de Santa Anna. En aquella, la denominación fue Departamento de México y en ésta Distrito de México. La extensión fue demarcada por Decreto de 16 de febrero de 1854 y confirmada en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de marzo de 1856.

1. En el Congreso Constituyente de 1856, se debatieron vigorosamente dos cuestiones importantes: el lugar donde debían residir los poderes federales y los derechos políticos de los habitantes de la ciudad-capital, México. En la Constitución federal sancionada y jurada por aquel Congreso el 5 de febrero de 1857, quedó establecido: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar" (art. 46) y, "El Congreso tiene facultad: ...Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales..." (art. 72, fracción VI). El Distrito Federal tuvo así, "categoría política", puesto que sus habitantes tuvieron el derecho de elegir, primero, a sus autoridades municipales, y después a sus diputados y senadores (merced a la reforma que implantó el bicameralismo, de 13 de noviembre de 1874).

2. La fracción VI del artículo 72 constitucional, se reformó en el mes de octubre de 1901 y, como consecuencia de la misma, el derecho de los ciudadanos para elegir a sus autoridades municipales fue suprimido. La organización interna del Distrito Federal quedó a cargo del Congreso de la Unión y, la entidad en sí, sujeta totalmente al gobierno federal, situación que se confirmó en la primera ley orgánica que tuvo, de fecha 27 de marzo de 1903. El Distrito Federal quedó dividido en 13 municipalidades cada una con un "prefecto político" designado por el Presidente de la República y un *gobernador*, asimismo, inferior jerárquico de aquel mandatario. El Distrito Federal, desde aquel tiempo la entidad más poblada de la República

en proporción territorial, fue una dependencia más del Ejecutivo Federal y se convirtió en el "paria de la Federación", al decir de don Francisco Zarco.

3. Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente de Querétaro, el 1º. de diciembre de 1916, un proyecto proponiendo la restauración del régimen municipal para estructurar jurídica y políticamente al Distrito Federal como "parte integrante de la Federación". Pero el Congreso desechó ese proyecto y, en cambio, dispuso en la primitiva fracción VI del artículo 73 constitucional, que se mantuviera en el Distrito Federal la división en municipalidades gobernados por ayuntamientos de elección popular directa, pero confirmando la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente al *gobernador*.

4. Por reforma de 28 de agosto de 1928, a la fracción VI del artículo 73 constitucional, quedó fulminado el régimen de las municipalidades en el Distrito Federal, cuyo gobierno quedó encomendado al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinase la ley. En su consecuencia, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1928, creó el llamado Departamento del Distrito Federal, encabezado por un jefe, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. La entidad, quedó dividida ahora en delegaciones y subdelegaciones en lugar de municipalidades.

5. Las Leyes Orgánicas del Gobierno del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941 y de 27 de diciembre de 1970 mantuvieron la facultad del Presidente de la República, vigente todavía, de nombrar y remover libremente al *jefe del distrito federal*.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la mayoría de las legislaturas de los estados, por Decreto de 20 de octubre de 1993, aprobó reformas a la Constitución General de la República, siendo muy interesantes para el tema que aquí desarrollamos, las contenidas en los artículos: 44 (precisa que: "La ciudad de México es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos"); 75 fracciones VI y VIII; 76, fracción IX, y, fundamentalmente el artículo 122, según el cual, es facultad del Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el cual se contendrán las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos, entre ellos la Asamblea de Representantes, el *jefe del distrito federal* y el Tribunal Superior de Justicia. Dicho Jefe será el titular de la administración pública, será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, de los diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación en un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal. Queda prevista en la norma constitucional lo atinente a la duración, substitución en caso de falta temporal, licencia, imposibilidad de volver a ocupar el cargo, remoción y, naturalmente las facultades del Jefe susodicho. En el artículo quinto transitorio, quedó precisado: "El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000". De ahí en adelante el Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años. La reforma al artículo 122 de la Constitución, de agosto de 1996, sustituye la denominación de Jefe del Distrito Federal, por la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1973.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, Jus, México, 1964.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México (1808-1957)*, Porrúa, México, 1917.

juicio político

I. En el lenguaje jurídico el vocablo *juicio*, del latín *judicium*, tiene distintas acepciones. Referido al aspecto procesal concierne al litigio entre partes que ha de concluir con una sentencia definitiva, o bien por desistimiento del actor, allanamiento del demandado o transacción de ambos, cuando esto es lícito y posible. Escriche enseña que el juicio es: "la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea, la legítima discusión entre el actor y el reo ante juez competente que la dirige y determina con su decisión o sentencia definitiva". "Los elementos del juicio son: a) Discusión sobre un derecho cuestionado; b) partes que discuten o cuestionan; c) juez que juzga o falla; y d) ley, conforme a cuyas reglas se instruye el proceso".

Juicio se escribe en otras lenguas: portugués, *juízo*; inglés, *judgment*; francés, *jugement*; alemán, *urteil*, *meinung* e italiano, *giudizio*.

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

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamenta aquellos dos casos. El procedimiento relativo al primero, es llamado asimismo "antejuicio" o "juicio de procedencia", precisamente por que su propósito es la eliminación del obstáculo que significa el fuero, para que el alto funcionario o servidor público pueda ser consignado ante los tribunales ordinarios.

De acuerdo con el artículo 110 de la Constitución: "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

"Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujeto de juicio político en los términos de este título, por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos de recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

"Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

"Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

"Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia de acusado.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 4ª. ed., t. II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Librería de Rosa, Bouret París, nueva edición.

PRELOT, Marcel, *Precis de Droit Constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris, 1952, 10ª. ed.

junta preparatoria

I. *Junta*, del latín *junta*, significa: "reunión de personas para conferenciar o tratar de un asunto. Cada una de las conferencias o sesiones que celebran". *Preparatorio(ria)*, del latín *preparatorius* es: "lo que se prepara o dispone". *Preparar*, del latín *preparare*, significa: "prevenir, disponer, aparejar una cosa para que sirva a un efecto. Prevenir a un sujeto o disponerlo para una acción que se ha de seguir" (DLE). Por el consiguiente, *junta preparatoria* es una reunión llevada al cabo por ciertas personas, para disponer lo pertinente a las actividades que tienen la responsabilidad de desempeñar.

Junta se escribe en otros idiomas: portugués, *junta*; inglés, *meeting, council*; francés, *junte, comité*; alemán, *versammlung* e italiano, *giunta, consiglio*.

II. En la práctica parlamentaria, se denomina *junta preparatoria*, a la reunión que celebran los miembros recién electos de las cámaras que componen el Congreso o parlamento, a fin de disponer lo que, conforme a sus reglamentos o leyes de gobierno interior, es preciso dejar definido antes de la instalación formal de aquéllas. En algunos de los ordenamientos legales aludidos, se dispone expresamente que, en determinados día y hora, quienes han sido electos diputados o senadores, se reúnan en la sala de sesiones de su respectiva Cámara para designar una Mesa Directiva Provisional que propondrá y en su caso tomará las medidas para la elección de la Mesa Directiva en propiedad, así como para llevar al cabo la instalación formal del Congreso. Las Juntas Preparatorias, por lo general, se ocupan también de examinar la admisión de los congresistas, las causas de ineligibilidad de éstos, las solicitudes de excusa o licencia, el resultado de los recursos contencioselectorales interpuestos, etcétera.

III. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. de marzo de 1934, dispuso en sus artículos 4o. a 8o. cómo

debían integrarse y con qué objeto, las Juntas Preparatorias tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

1. En la primera junta preparatoria de su respectiva Cámara, los diputados y los senadores, presuntos, debían exhibir los documentos que los acreditaban como tales y, para el efecto de estudio y calificación de los expedientes electorales de cada uno de ellos, se procedía así:

a) En la Cámara de Diputados se nombraban por mayoría de votos tres comisiones. La primera, de 15 miembros dividida en cinco secciones, para dictaminar sobre la legitimidad de las elecciones de los demás miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda, formada por tres miembros, para dictaminar sobre la elección de los miembros de la primera comisión y, la tercera, de tres miembros para dictaminar sobre la votación total en el país y la elección de los diputados de partido.

b) En la Cámara de Senadores, también por mayoría absoluta de votos, se designaban dos comisiones dictaminadoras. La primera integrada por cinco y, la segunda compuesta por tres senadores, con iguales funciones que las dos primeras comisiones de la Cámara de Diputados.

c) Tres días después de la primera Junta Preparatoria se llevaba al cabo la segunda y, en ésta, las comisiones empezaban a presentar sus dictámenes.

La última Junta Preparatoria era la que precedía inmediatamente a la instalación formal de cada nuevo Congreso. Estas Juntas Preparatorias eran consecuentes con el sistema de autocalificación de las elecciones, por el Colegio Electoral de cada Cámara, sistema que ha sido abandonado y ahora pertenece a la historia del Congreso de la Unión de la República Mexicana.

d) Entre diciembre de 1992 y julio de 1994 se llevaron al cabo reformas a la Constitución federal, "incidentes en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización de ambas Cámaras legislativas, como son las de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100". Dentro de esas reformas, ha sido de gran importancia: "el establecimiento del proceso de declaración de validez de las elecciones de los diputados y senadores, como responsabilidad del órgano público encargado de la función estatal electoral, con la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la elevación de sus fallos a la categoría de definitivos e inatacables". En su consecuencia, en el Congreso Mexicano moderno las Juntas Preparatorias han dejado de tener sustento legal (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, "Antecedentes", Biblioteca Popular, López Molina, 1994.

Reglamento para el Congreso Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (de 1º. de marzo de 1934 con algunas disposiciones de tipo procesal vigentes aún).

junta previa

I. El origen y significado de la palabra *junta* quedaron explicados en el vocablo "junta preparatoria". *Previo(via)*, del latín *previus*, es un adjetivo que en el idioma español significa: "Anticipado, que va adelante o que sucede primero" (DLE).

Previa se escribe en otros idiomas; portugués, *prévio*; inglés: *previous*; francés, *préalable*; alemán, *vorhergehend* e italiano, *previo*.

II. En un gran número de Reglamentos de Gobierno Interior o de Leyes Orgánicas de los Congresos o Parlamentos del mundo contemporáneo, se dispone que antes de las "juntas preparatorias" de las que nos hemos ocupado, se lleve al cabo una *junta previa*, es decir, una reunión anticipada cuya finalidad es, disponer lo pertinente para celebración formal de la primera de aquellas juntas. En otros ordenamientos legales de aquel tipo, no se dispone la celebración de junta previa alguna y las actividades se inician de plano con una junta preparatoria, v. gr: "Ley Orgánica de la Función Legislativa de la República de Ecuador" de 19 de agosto de 1988; "Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba", de 20 de julio de 1977; "Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior, de la República de Costa Rica"; "Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras", de 24 de marzo de 1966, etcétera.

III. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice en su artículo 3o.

En el año de la renovación del Poder Legislativo, sin necesidad de citación alguna, los presuntos diputados y senadores se reunirá en sus respectivas cámaras, a las 10:00 horas del día 5 de agosto. Si no concurrieren en número bastante para integrar el quórum, los presentes se constituirán en Junta Previa y señalarán día y hora para la nueva junta, convocando a los que no hubieren asistido, para que lo hagan. La citación se publicará en el Diario Oficial del Gobierno Federal.

1. Del texto transcrito se deduce que, la celebración de la *junta previa* obedece a una circunstancia fortuita: que no hubiera quórum para celebrar válidamente la primera *junta preparatoria*. Aquella *junta previa* sólo servía para citar de nueva cuenta los faltantes como ya se ha dicho.

2. La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de 14 de Julio de 1994, en vigor, que derogó aquella disposición del Reglamento traído a colación, dispone que, la *comisión instaladora* de la Cámara de Diputados tendrá a su cargo: "citar a los diputados electos a una junta previa dentro de diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante". En esa *junta previa*: "Presentes en el salón de sesiones, la Comisión Instaladora y los diputados electos, procederá a la instalación de la nueva Legislatura". No existiendo ya las Juntas Preparatorias cuyo objeto era, como ya quedó explicado, calificar las elecciones de los presuntos diputados, la primera ocasión en que éstos se reúnen para el efecto indicado, se denomina *junta previa*.

3. Asimismo, según la ley orgánica en comento, en el año de la renovación del Poder Legislativo, la Comisión Instaladora cita a los senadores electos a una *junta previa* dentro de los 10 días anteriores al del comienzo del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante. En esa Junta, hallándose presentes la mitad más uno de los senadores electos, en escrutinio secreto y por mayoría de votos se elige a la Mesa Directiva compuesta por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. Si no existe quórum, la Comisión Instaladora convoca a una nueva junta, señalando día y hora, en la que se deberá hacer aquella elección. La norma es omisa respecto a la posibilidad de que en esta segunda ocasión tampoco hubiese quórum, por lo que se infiere que la junta se llevara al cabo cualquiera que sea el número de los presentes, a fin de que la Cámara quede formalmente constituida en tiempo y forma (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (de 14 de julio de 1994).

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (de 1º. de marzo de 1934).

juramento

I. *Juramento*, del latín *juramentum*, del prefijo *jurare*, que significa jurar y el sufijo *amentum*, es decir acción de. El vocablo adquiere el significado de declaración solemne que se hace invocando a una deidad. En el idioma español significa: "Afirmación o negación de una cosa, poniendo por testigo a Dios, o en sí mismo, o en sus criaturas".

Juramento, en otros idiomas se escribe: portugués, *juramento*; inglés, *oath*; francés, *serment*; alemán, *eid* e italiano, *giuramento*.

II. En los diccionarios especializados en materia de términos parlamentarios, el vocablo juramento ha sido descrito así: "poner por testigo a Dios, a una persona venerable o respetada o a una cosa, de que la declaración o promesa es verdadera y será sostenida" (Oxford). "Declaración ritual basada en poner por testigo a Dios, a alguna persona reverenciada u objeto, de que, quien la hace, hablará con verdad o mantendrá la promesa o fidelidad" (Webster).

En el campo específico del derecho parlamentario, con la palabra *juramento* se designa: "La declaración solemne en nombre de Dios, hecha por el miembro de una Legislatura, antes de tomar su asiento en la Cámara, afirmando su fidelidad a la Constitución y su decisión de defender la soberanía y la integridad del país".

En efecto, el juramento es una solemnidad exigida desde tiempos inmemoriales, sujeta a modalidades específicas, derivadas de la religión o de la ideología política en todos los países y por todos los pueblos del mundo. Es la actitud o declaración más vigorosa, mediante la cual una persona se obliga a decir verdad o a cumplir su palabra, invocando en primer lugar a lo que, en conciencia, es más sublime: la Divinidad ante todas cosas, o bien al rey, a la patria, a la familia, al honor personal, en suma, a los valores más elevados del ser humano. En la antigua Roma, no hubo vínculo más sagrado que el juramento: "porque (...) es una afirmación religiosa y la promesa que se hace poniendo a Dios por testigo se debe cumplir".

1. En términos generales, el *juramento* se divide en: *asertorio* si se pronuncia para afirmar o negar la verdad de una cosa pasada o presente, y *promisorio*, cuando se hace para asegurar, confirmar o corroborar algún acto, contrato o promesa. Uno y otro pueden ser: *simple* con la sola invocación de Dios, y *solemne* cuando se hace ante una persona u órgano de gobierno superior, usando determinadas palabras o frases o con ciertas *ceremonias*. Asimismo, puede ser *judicial*, cuando se presta en un juicio o *extrajudicial*, cuando se formula fuera de juicio.

III. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, los diputados y los senadores y todos los servidores públicos en términos generales- en rigor otorgan juramento antes de tomar posesión de su cargo; pero de acuerdo con nuestra tradición liberal, no se invoca el nombre de Dios ni se le pone por testigo de ese acto solemne, al cual se le denomina *rendición de la protesta de ley*. La palabra *protesta* del idioma español, en su tercera acepción gramatical, significa: "promesa solemne de un alto dignatario al tomar posesión de su cargo".

1. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al tomar posesión de su cargo, rinde su protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquel expresando necesariamente la siguiente fórmula: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y

desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido; mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande" (art. 87 de la Constitución General de la República).

2. En las Cámaras de Diputados y de Senadores, el Presidente de la Primera Mesa Directiva de la Legislatura, luego de pedir a aquellos que se pongan de pie, rinde por sí mismo su protesta de ley y posteriormente pregunta a los demás: Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Diputado (o de Senador) a la (número) Legislatura de la Cámara de Diputados (o de la Cámara de Senadores) del H. Congreso de la Unión, que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión? Los Diputados o los Senadores puestos de pie, deben responder: Sí, Protesto. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, concluye: "Si así no lo hicieréis que la nación os lo demande". (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CICERÓN, Marco Tulio, *Los oficios o los deberes*, Porrúa, México, 1975. "Sepan Cuantos", núm. 230.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat. Nueva Delhi, 1991.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Librería de Rosa Bouret y París nueva edición.

jurisdiccional, función

I. El significado de la palabra *función*, desde el punto de vista tanto gramatical como sociológico, ha sido explicado ya (*cf. indagación, función de*). *Jurisdiccional* es lo perteneciente a la jurisdicción. Esta palabra deriva de la expresión latina *jus dicere* o *jurisdictione* (no de *juris ditione*) y quiere decir: autoridad para interpretar y poner en función las leyes. "Declarar o aplicar el derecho y, en modo alguno, crear, formar o establecer el derecho." Es menester apreciar la diferencia, porque la primera de aquellas expresiones indica, sin género de duda, el contenido de la función jurisdiccional, mientras que la colocada entre paréntesis, alude a la función legislativa. A la *jurisdictione* va ligado el *imperium*, es decir, la facultad de mandar y de usar de la coacción y coerción, como que sin esta facultad no podría ejercerse la jurisdicción.

En otros idiomas, *jurisdicción* se escribe: portugués, *jurisdicção*; en inglés, *jurisdiction*; en francés, *juridiction*; alemán, *gerichtsbarkeit* e italiano, *giurisdizione*.

II. Cuando en el largo proceso de racionalización de la conducta humana, la solución de los conflictos pasó de la venganza privada a la intervención del poder público, apareció la función jurisdiccional. Ésta, por el consiguiente resultó de la substitución de la actividad de los particulares, por la del Estado, en la aplicación de las disposiciones de la ley a casos concretos.

La función jurisdiccional, por el consiguiente, ha sido considerada desde tiempos inmemoriales como una manifestación de la potestad estatal y, considerada desde el punto de vista de su constitución orgánica "aparece la justicia como un tercer gran poder en el Estado". Sin embargo, esta apreciación no ha sido aceptada cabalmente, dando origen a un debate empecinado.

Desde el principio de la Revolución francesa, en el año de 1789, Cezales dijo: "En toda sociedad política, solamente existen dos poderes, aquel que hace la ley y el que la hace ejecutar." El Poder Judicial, por mucho que de él hayan dicho varios publicistas, sólo es una simple función, ya que consiste en la aplicación pura y simple de la ley. La aplicación de la ley es una dependencia del Poder Ejecutivo. Sin embargo, cabe observar, desde luego, que en la Ley de 16-24 de 1790, título

II, artículo 13, se dijo: "Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre, separadas de las funciones administrativas."

En el devenir de ese debate, otros autores han sostenido que la función jurisdiccional se limita a la decisión sobre las cuestiones contenciosas suscitadas entre particulares; por ende, su propósito único es solucionar el conflicto, mediante la aplicación al caso concreto, de la norma abstracta, general y obligatoria, que lleva consigo la voluntad de la ley. En su consecuencia, dicen, es "una simple función de aplicación o interpretación de aquélla y, por lo tanto, un mero acto ejecutivo, igual o semejante al administrativo, ambos dependientes de un mismo poder".

III. Los tratadistas de Derecho Constitucional Mexicano no han sido ajenos a la polémica de referencia. Don Emilio Rabasa, don Felipe Tena Ramírez, han sostenido que el órgano jurisdiccional no es un Poder. Don Miguel Lanz Duret, ha opinado que sí lo es. Al cabo de casi tres siglos, los argumentos en pro y en contra han perdido importancia, sobre todo, porque en la realidad, tal como lo postuló la Ley Francesa de 16-24 de 1790 arriba mencionada, en todos los países del mundo contemporáneo, las funciones jurisdiccionales "por antonomasia" permanecen distintas y separadas de las funciones administrativa y legislativa. Hemos dicho "funciones por antonomasia" porque nadie discute ahora que el Poder Legislativo lleva al cabo, en ocasiones, funciones jurisdiccionales, como cuando substancia un juicio político; que el Poder Ejecutivo legisla cuando emite sus reglamentos y que, el Poder Judicial "legisla" cuando se ve obligado a llenar las llamadas lagunas de la ley y, asimismo, lleva al cabo actos administrativos en la esfera de su competencia.

Más allá de las especulaciones teóricas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: Artículo 49: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..." y, en el artículo 94 dispone: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal."

De este último precepto se advierte que utiliza el concepto de Poder Judicial de la Federación como función pública esencialmente jurisdiccional, en que se desenvuelve el Estado Federal Mexicano (...). Ahora bien, el multicitado poder, como equivalente a la actividad que despliegan, la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, se desarrolla en dos distintas funciones jurisdiccionales que son, respectivamente, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional, teniendo ambas importantes notas diferenciales.

La función judicial propiamente dicha, desempeñada por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, es similar a la que despliegan los tribunales del fuero común (Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores, Jueces Municipales) en el ámbito territorial de cada entidad federativa. Aquélla está a cargo, en primer grado, de los Jueces de Distrito, a quienes compete conocer de juicios del fuero federal: civiles, mercantiles, penales y administrativos; y en segunda instancia, de los Tribunales Unitarios de Circuito.

La función de *control constitucional*, tiene por objeto proteger y conservar el orden constitucional, en cada caso concreto que lo amerite. La función judicial *stricto sensu*, sólo tiene por finalidad primordial, resolver el conflicto jurídico que las personas han llevado a dirimir ante los Tribunales. (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1973.

CARRE DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Librería de Rosa Bouret, París, nueva edición.

LANZ DURET Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, José Porrúa e hijos. México, 1936.

jurisprudencia

I. Del latín *iurisprudentia*, ciencia del derecho.

Se traduce en otras lenguas como: *jurisprudencia* en portugués; *jurisprudence* en inglés y francés; *jurisprudenz* en alemán y *giurisprudenza* en italiano.

Es la enseñanza doctrinal que deriva de las decisiones o fallos de autoridades judiciales. Norma de juicio que interpreta, desentraña o bien explica el sentido de la ley. Se funda en las resoluciones seguidas en casos iguales o análogos (DRAE, 19a. ed.).

Jurisprudencia o precedente puede definirse como la interpretación de la ley que constituye una de las fuentes formales del derecho. Es una de las influencias institucionales más importantes en la toma de decisión judicial, aunque no la única. Se dice que es la ley misma con un criterio de interpretación que resulta obligatorio cuando se reitera en ejecutorias que resuelven el mismo problema por las autoridades judiciales.

II. En el contexto jurídico, el término comprende los principios y doctrinas que se establecen en las sentencias de los tribunales. Una acepción específica en derecho procesal implica tanto la serie de juicios de sentencia como el contenido de los mismos y la enseñanza que de ellos se deriva. Se dice que la jurisprudencia puede confirmar el sentido de la ley cuando ratifica lo que ésta señala; suplirla, cuando surge deficiente; interpretarla, cuando explica el sentido del precepto y expresa el pensamiento del legislador; y, finalmente, puede tener efectos derogatorios cuando modifica o abroga con razonamientos jurídicos al estimar inconstitucionales los preceptos legales.

Los precedentes de los tribunales, es decir, la jurisprudencia que éstos asientan, cobra la mayor importancia en los países cuyo sistema judicial se funda en el derecho consuetudinario. La función que desempeña la jurisprudencia es reguladora en tanto que mantiene la exacta observancia de la ley y unifica su interpretación.

En los Estados Unidos, por ejemplo, la jurisprudencia tiene una larga tradición y sustenta definitivamente la opinión de la Suprema Corte, así como la mayor parte de los casos, en la defensa o la acusación en los juicios ante los jurados populares. El modelo norteamericano de control de constitucionalidad tiene antecedentes que se remontan a las prácticas coloniales. Los planteamientos de inconstitucionalidad se pueden efectuar ante cualquier tribunal y el juez de causa resuelve en forma incidental y prejudicial; la decisión final corresponde a los tribunales supremos, a través del recurso extraordinario de inconstitucionalidad que tiene efectos *inter partes*, es decir sólo afecta a las partes litigantes, sin determinar la derogación de la ley.

En los países europeos, la autoridad del precedente en materia constitucional se ha impuesto a medida que se adoptó el modelo austríaco. Éste consiste en la revisión judicial por un tribunal o corte constitucional especializado, cuya declaración de inconstitucionalidad tiene efectos *erga omnes*, es decir, generales y futuros. Algunos países latinoamericanos han copiado este modelo; tal es el caso de Chile, Ecuador, Guatemala y Perú.

Por su parte, en Argentina y Brasil la relativa obligatoriedad de los precedentes en materia constitucional carece de apoyo normativo expreso. Brasil ha buscado uniformar a través de la *súmula* los criterios de jurisprudencia y obtener cierto grado de acatamiento a los mismos; en Argentina la autoridad del precedente en materia constitucional está sujeta a la autoridad "moral" de la Corte. Ello obedece a que han buscado un modelo intermedio entre el norteamericano y el

austriaco, pero sin llegar a dotar al precedente constitucional de la autoridad que sí tienen en tales sistemas.

III. En materia de jurisprudencia, México constituye un avance en el contexto de los sistemas jurídicos latinoamericanos, pese a estar ubicado entre los países que han tratado de conciliar el sistema norteamericano y el austriaco. La legislación ha venido otorgando carácter obligatorio general a los pronunciamientos emanados de ciertos tribunales federales en materia de amparo y el sistema se empeña en otorgar cierta fuerza normativa general al precedente. En la Constitución quedó plasmada la aspiración del Constituyente en lo relativo al juicio de amparo, de que una norma que fuera declarada reiteradamente como inconstitucional por la Suprema Corte pudiera dejar de estar en uso. Sin embargo, la jurisprudencia mexicana cuenta con varios casos en que la inconstitucionalidad de algunas normas ha sido declaradas por el más alto tribunal del país, pero se siguen aplicando por la insistencia de funcionarios de la administración pública.

El magistrado del Poder Judicial Federal, Guillermo Velasco Félix resume lo establecido en la actualidad para la jurisprudencia en México. Señala que de conformidad con lo que dispone el artículo 192 de la Ley de Amparo vigente hasta 1996, sólo pueden crear jurisprudencia obligatoria para los Tribunales Unitarios y Colegiados del Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal y los tribunales administrativos y del trabajo, Locales o Federales:

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno con los 11 ministros que actualmente lo integran. Se crea jurisprudencia en materia de constitucionalidad de las leyes y al resolver tesis contradictorias de las dos salas de la Suprema Corte; éstas establecen jurisprudencia al dirimir la contradicción de las tesis que sustentan los tribunales colegiados de circuito de la República.

b) Estos tribunales cuando resuelven en cinco ejecutorias problemas de amparo legalidad, debe ser por unanimidad de votos de los tres magistrados que los integran y sólo son obligatorias sus tesis en el circuito al que pertenecen.

c) En la materia electoral, que le está vedada a la Suprema Corte y al Poder Judicial Federal, crea jurisprudencia el Tribunal Federal Electoral a través de la Sala de Segunda Instancia y la Sala Central, siendo de observancia obligatoria para éstas y para las salas regionales.

La jurisprudencia es obligatoria, hasta que los organismos que la crearon fundamentan algún cambio y resulta obsoleta cuando el legislador abroga o deroga la ley que interpretó la jurisprudencia.

En el fuero común no se reconoce ninguna eficacia a la jurisprudencia de los tribunales, aunque los fallos más notables en el ramo civil y el penal deben ser publicados en la ciudad de México por una revista que se denomina *Anales de Jurisprudencia*, conforme lo expresa el artículo 160 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal vigente a partir de marzo de 1996 y tiene por objeto dar a conocer estudios jurídicos y los fallos más notables que sobre cualquier materia se pronuncien por dicho tribunal.

La regulación sobre la aplicación y efectos de la jurisprudencia fueron objeto de la adición del párrafo quinto al artículo 94 constitucional, enmienda realizada en 1967 y que entró en vigor en octubre de 1968. Dicha adición expresa:

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Al efectuar esta adición en el artículo 94, relativo al Poder Judicial de la Federación mexicana, culmina la evolución de la obligatoriedad de la jurisprudencia. Su trascendencia consiste en que amplía su universo de aplicación, haciéndola obligatoria para todos los tribunales del país, en todos los asuntos de su competencia y respecto de la Constitución y las leyes y reglamentos, tanto federales como locales. Antes de la reforma, esta obligatoriedad estaba restringida a la materia de amparo, y en relación con la Constitución, los ordenamientos federales y los tratados internacionales, dejando fuera a las leyes y reglamentos de las entidades federativas. El contenido del aludido párrafo quinto del artículo 94 se ubicaba con anterioridad como fracción XIII del artículo 107 de la propia Constitución, donde se contiene lo relativo a los juicios de amparo.

Por otra parte, la reforma consagra y otorga rango constitucional a la práctica ya existente en los tribunales de las entidades federativas, de cumplir los lineamientos de la jurisprudencia en lo que se refería a sus ordenamientos locales.

Por lo que se refiere al ámbito parlamentario, como lo señala Francisco Berlín Valenzuela, no existe dentro del Congreso mexicano un órgano encargado de interpretar el derecho, que pudiera considerarse como distinto del propio Poder Legislativo, y que precisamente jurisprudencia es aquella que se asienta en la interpretación que un órgano judicial efectúa de las normas jurídicas, que revela un criterio general en su aplicación, y que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores. Sin embargo, puede observarse que esta jurisprudencia parlamentaria "se da y aplica exclusivamente dentro de las instituciones legislativas y es de gran utilidad para la solución de casos particulares, ya que con base en los precedentes se puede elaborar una resolución similar a la aplicada para resolver un problema anterior". (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1ª. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, 3ª. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1994, 21ª. ed.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, 8ª. ed.

VELASCO FÉLIX, Guillermo, "Jurisprudencia", artículo publicado en la Revista *Foro Jurídico*.

knesset (Israel)

k

I. Cuerpo unicameral que en Israel constituye la suprema autoridad en el Estado y está compuesto por 120 miembros. Tiene funciones que son semejantes a las que se realizan en cualquier moderno parlamento, pudiendo emitir votos de confianza y mociones de censura al gobierno, ejercer tareas de carácter legislativo, participación en la orientación política de la nación, aprobación y control del presupuesto, determinación de impuestos, atribuciones electorales como la elección del Presidente, así como la supervisión y la vigilancia de los actos de la administración.

Las iniciativas de leyes son presentadas, normalmente, por el gabinete a través de un miembro del *knesset*, son elaboradas por un comité ministerial, de acuerdo con el Ministro de Justicia, aprobadas por el gabinete y enviadas al presidente de la Cámara, quien la remite al comité respectivo para su consideración. La legislación es leída y votada en tres tiempos y pasada por una simple mayoría de miembros del *knesset* para ser votada por la Asamblea. Para la elección del Presidente y Contralor del Estado es necesaria una mayoría absoluta, así como para las reformas al sistema de representación proporcional y las leyes básicas.

La Knesset empieza sus funciones luego de las elecciones generales (las más recientes fueron el pasado 29 de mayo de 1996). La primera sesión es inaugurada por el Presidente, quien cede la Presidencia temporaria de la Knesset al miembro más antiguo de la misma. Los miembros del parlamento juran su lealtad y eligen al Presidente de la Knesset.

El parlamento tiene dos sesiones al año: la de verano y la de invierno, que juntas duran, al menos, ocho meses,. Durante el receso, tanto el gobierno como cualquier grupo de 30 miembros pueden convocar a una reunión extraordinaria.

El parlamento Israelí o Knesset, puede decidir la remoción de un Primer Ministro de su cargo, por medio de la mayoría calificada de 80 miembros, cuando éste: sea incapaz de nombrar el mínimo de ocho ministros para formar su gobierno; haya muerto o haya sido incapacitado para el desempeño normal de sus funciones.

Para la disolución del parlamento se requerirá que se presente alguno de los siguientes supuestos:

- Se rechace la lista de ministros propuesta por el Primer Ministro;
- Se obtenga una mayoría de al menos 61 miembros que apoyen un voto de desconfianza al gobierno.
- No se apruebe el presupuesto nacional en el lapso de los tres primeros meses del nuevo año fiscal.
- El Primer Ministro, luego de notificar al Presidente, renuncia y disuelve la Knesset.

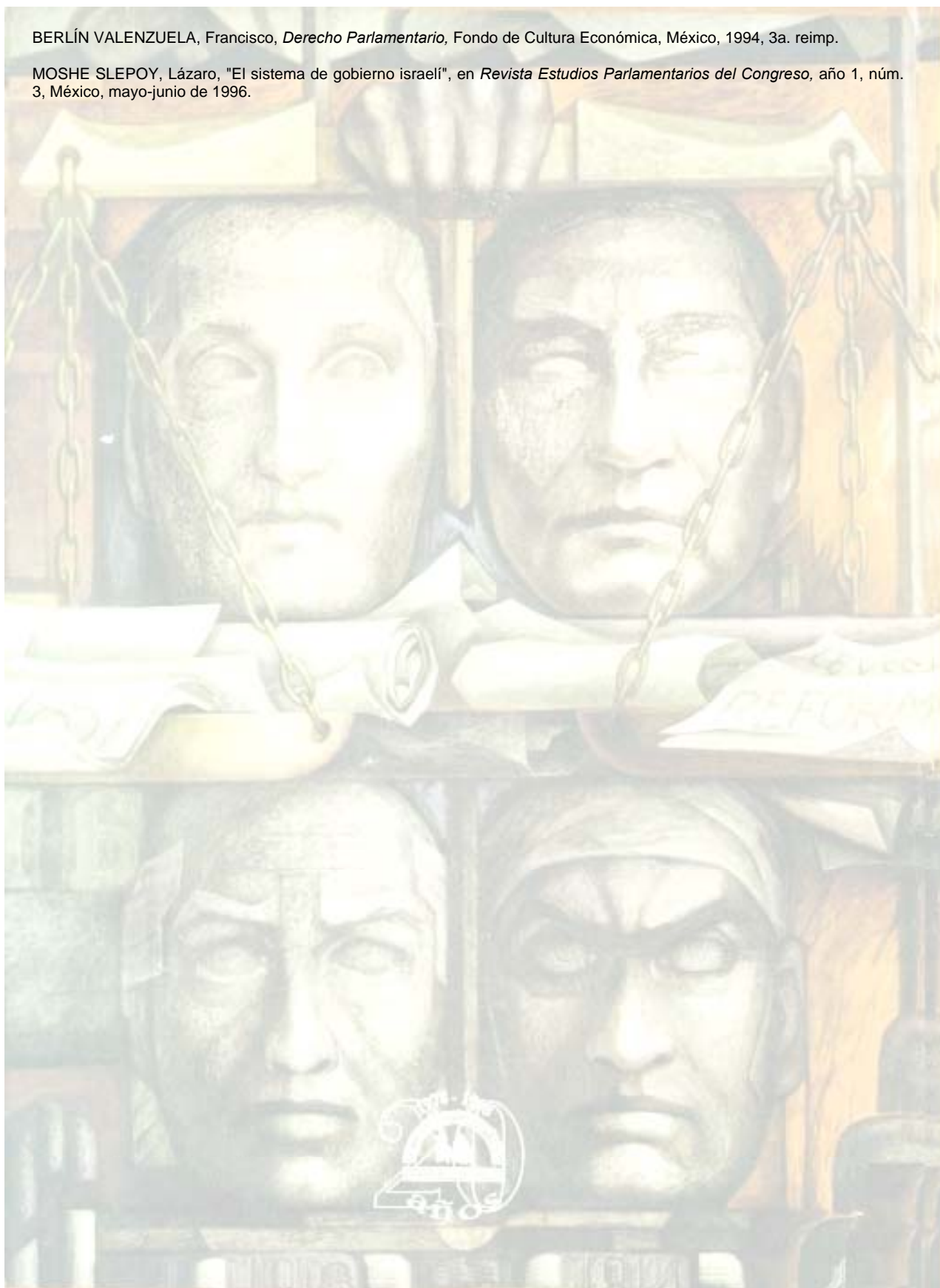
Para la elección de miembros al parlamento, los partidos presentan su plataforma política, una lista de candidatos y las 2,500 firmas de votantes y el depósito pertinente de dinero.

La Knesset podrá impedir la participación de un partido en las elecciones y de su lista de candidatos si sus objetivos y acciones, ya sea de manera expresa o implícita, incluyan uno de los siguientes elementos: negación de la existencia del Israel como Estado del pueblo judío; negación del carácter democrático del Estado; e incitación al racismo (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

MOSHE SLEPOY, Lázaro, "El sistema de gobierno israelí", en *Revista Estudios Parlamentarios del Congreso*, año 1, núm. 3, México, mayo-junio de 1996.



laguna de la ley

I. La palabra *laguna* proviene del latín *lacuna*, sirve para designar al "depósito natural de agua, generalmente dulce y por lo común de menores dimensiones que un lago". Significa, asimismo: "defecto, vacío o solución de continuidad en un conjunto o serie" (DLE).

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *lago*; inglés, *lagoon*; francés, *lagune*; alemán, *lagune*, *teich* e italiano, *laguna*.

1. El término *laguna* se usó por vez primera en el *Lexicon Juridicum*, de Calvini, donde se emplea en el sentido de resarcimiento de daños. Se le utiliza con el sentido moderno con que hoy se le conoce en el Sistema de Derecho Romano, por el autor de la teoría del acto jurídico, Savigny.

2. Se dice que existe una laguna en la ley, cuando no existe una disposición legal expresamente aplicable, cuando se trata de resolver un litigio jurídico con arreglo a un determinado derecho positivo.

II. El legislador más sabio, más perspicaz, más previsora o mejor dotado para ponderar los hechos de la vida real, siempre será incapaz para regular todos los casos que puedan acontecer en el curso de ésta. Es tan variada y multiforme la gama de sucesos que se producen en la vida social, que la ley sólo puede regular, por su propia naturaleza, los casos más constantes, más comunes e indefectiblemente se le escapan otros que no tienen estas características.

1. Ahora bien, no cabe confundir las expresiones: *laguna de la ley* y *laguna del derecho*. Cuando decimos que en la ley existen lagunas, queremos decir que estamos frente a una situación no prevista por el legislador, pero que puede ser resuelta conforme a los principios generales del Derecho. Esto es lo que se conoce como *plenitud hermética del orden jurídico*. Por el consiguiente, si en la ley hay lagunas en el Derecho no puede haberlas.

2. Paolo Biscaretti di Ruffia dice que:

La unidad del sistema normativo estatal facilita notablemente el problema de la individuación de la norma aplicable al caso concreto, ya que permite recurrir, si es preciso a la analogía. Cuando en efecto, el caso en cuestión no aparece regulado por precisas disposiciones legales..., se aplicarán las disposiciones que regulan casos semejantes, o materias análogas, y si faltan también tales disposiciones se recurrirá entonces a los *principios generales del ordenamiento jurídico* estatal...advertimos que la analogía legis e iuris, así permitidas en línea general, son siempre realizables si ello no está excluido de manera explícita, por ejemplo en *las leyes penales o excepcionales*.

III. Observaciones anteriores del constitucionalista italiano, son aplicables en el derecho positivo mexicano. En efecto, el Código Civil Federal dispone: Artículo 18. "El *silencio*, oscuridad o *insuficiencia de la ley*, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia." Artículo 19. "Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse *conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica*. A *falta de ley*, se resolverán conforme a los *principios generales del derecho*. (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

DE CASSO y Romero-Cervera y Afloro Jiménez, *Diccionario de Derecho Privado*, Labor, 1950.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucionalista*, Tecnos, Madrid, 1a. ed.

legislación

I. La palabra *legislación*, deriva del vocablo latino *legislationis*. Mediante ella se denomina al "conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado, o una materia determinada".

Asimismo, a la "Ciencia de las Leyes" (DLE). Sirve también para designar "la totalidad de las disposiciones legales de un pueblo o de una época determinada".

En portugués, *legislação*; inglés, *legislation*; francés, *législation*; alemán, *gesetzgebung* e italiano, *legislazione*.

II. El derecho proviene de tres fuentes distintas: formales, reales e históricas. Las primeras son los procesos creativos de las normas jurídicas básicamente escritas; las segundas, los factores determinantes del contenido, de aquellas normas y, las terceras, los documentos que contienen el texto de una ley o de un conjunto de leyes de épocas antiguas, que más allá del tiempo y del espacio conservan su ejemplaridad por la sabiduría con que fueron redactadas, *v. gr.*: Las Institutas de Gayo, las Institutas de Justiniano, El Digesto, las Novelas, testimonios venerables del extraordinario Derecho Romano; las Leyes de Partidas, las Leyes de Indias, productos del genio jurídico español, etc.

1. En los países de "derecho escrito", la legislación es, sin duda la fuente formal más importante del Derecho y puede ser definida como: "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado, formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes".

2. Algunos autores enseñan que las fuentes formales del derecho son: *la ley, la costumbre y la jurisprudencia*, incurriendo en un error que se debe evitar, por que la ley no es la fuente, sino el producto de la actividad o función legislativa. En su consecuencia, la fuente es la *legislación*.

III. En la actualidad, el Derecho resulta preponderantemente de la obra creativa escrita por el legislador que, naturalmente, debe tomar y toma en cuenta los factores reales imperantes en la sociedad. En países como el Reino Unido de la Gran Bretaña o los Estados Unidos de América prevalece el *common law*, es decir el "derecho consuetudinario" que tiene su fuente principal en la jurisprudencia. Sin embargo: "A pesar de su espontaneidad, el derecho consuetudinario carece de una formulación precisa, lo que hace difícil su aplicación y estudio. El derecho legislado, en cambio, además de su precisión y carácter sistemático, puede modificarse con mayor rapidez y se adapta mejor a las necesidades de la vida moderna" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2a. ed.

legislación delegada

I. El significado de la palabra *legislación* ha sido explicado en el apartado anterior. El adjetivo del idioma español *delegado(a)*, se aplica "a la persona a quien se delega una facultad o jurisdicción". *Delegar*, verbo transitivo, procede del latín *delegare* y denota la acción de "dar una persona a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación" (DLE).

1. *El Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, ofrece la siguiente definición: *Delegate legislation* (Legislación Delegada): "Reglamento con efecto de ley, hecho por el Ejecutivo, bajo la sanción establecida por el Parlamento."

2. A continuación explica:

El parlamento establece los principios de la ley; más careciendo de tiempo para examinar minuciosamente sus detalles, puede el Ejecutivo mediante legislación delegada resolver la aplicación de la Ley en toda su amplitud dentro de aquellos principios. Pero también, el Poder Legislativo puede conferir al Ejecutivo la facultad de enmendar la ley por legislación delegada. Un principio dispuesto en la Ley puede ser ampliado por legislación delegada en una dirección semejante. El comienzo de una Ley también puede ser prevenido por legislación delegada.

II. Según la tradición del gobierno democrático y representativo, el "poder legiferante", es decir, la facultad creadora de la ley, corresponde por naturaleza al Congreso o parlamento integrado por los representantes del pueblo y por el consiguiente, los únicos depositarios de la "voluntad general" que debe sustentar al texto de la ley. Sin embargo, el contorno y el dintorno diferenciales de la función legislativa jamás han sido delimitados con rigurosa precisión. En el mundo contemporáneo, es muy fácil comprobar cómo la función legislativa es compartida delegada con otros órganos del Estado, *v. gr.*: con el depositario del Poder Ejecutivo, con el cuerpo electoral mediante la vía del referéndum, con las propias comisiones del Congreso o parlamento y con los órganos locales miembros de la Federación. A finales de la década de los setenta, la Unión Interparlamentaria comprobó que, en 102 países, la función legislativa es compartida o delegada, en 50 con el Jefe del Estado, en 26 con el gobierno, en ocho con el cuerpo electoral, en seis con las comisiones parlamentarias y en 12 con los estados federados.

La legislación delegada, constituye uno de los problemas más complejos del Derecho Constitucional contemporáneo, por la dificultad para delimitar con precisión los respectivos ámbitos propios de la ley y del reglamento.

Uno de los ideales más preciados del gobierno democrático-representativo es, como anticipamos, tener la seguridad de que las leyes emanan de la voluntad popular depositada en los congresistas o parlamentarios, sin embargo, circunstancias de hecho y derecho obligan al gobierno de los países a apartarse del procedimiento legislativo clásico, ahogado por formalismos ahora inoperantes. Lo cierto es que la legislación delegada ha devenido en práctica común y corriente en la gran mayoría de los estados europeos organizados conforme a los principios fundamentales de la "democracia clásica". La práctica de la legislación delegada se observó en Francia bajo la III y la IV Repúblicas a pesar de que el artículo 13 de la Constitución no la autorizaba, y como las llamadas leyes delegadas *decrets-lois* siguieron usándose, ahora son admitidas legalmente, según el artículo 38 de la Constitución de 1958.

En Italia, aun cuando el artículo 76 de la Constitución, confirma el principio de la división de poderes, se acepta expresamente que la función legislativa puede delegarse al gobierno, pero con "determinación de los principios y criterios directivos y sólo por tiempo limitado y para los objetos definidos".

III. En México, el artículo 49 de la Constitución federal establece:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

1. El Presidente de la República Mexicana tiene facultades de dos clases: de creación normativa y de colaboración en el proceso legislativo. Conforme a lo ordenado en el artículo 49 transcrito, si la vida institucional del país es trastrocada por alguna emergencia, conforme al artículo 29 de la propia ley fundamental, una vez suspendidas las garantías por el Congreso de la Unión, el depositario del Poder Ejecutivo en calidad de legislador extraordinario, puede expedir normas jurídicas abstractas, generales e impersonales para afrontar los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de grave peligro o conflicto para la sociedad. De igual modo, el artículo 131 párrafo segundo, constitucional, establece que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Como colaborador del proceso legislativo tiene derecho de iniciativa, de veto y de promulgación (arts. 71, fracción I, 72 incisos *b* y *c*, y 89, fracción I, constitucionales), si bien cabe precisar que la promulgación es una obligación más bien que una facultad.

2. El artículo 89, fracción I, legitima como facultad del depositario del Poder Ejecutivo, proveer en la esfera administrativa a la *ejecución* de las leyes que expida el Congreso. Por el consiguiente, dentro del ámbito de esa esfera –la administrativa exclusivamente- puede expedir *reglamentos heterónomos* (son aquellos que se expiden en razón de una ley previa dependiendo de ésta su validez jurídico-constitucional puesto que no pueden ir contra ella ni más allá de su ámbito de regulación) y, además, *reglamentos autónomos* como son los de policía y buen gobierno mencionados en el artículo 21 constitucional.

3. Las facultades legislativas del Presidente de la República Mexicana a que se refieren los artículos 29 y 31 constitucionales, *lato-sensu* implican una delegación de la función legislativa; pero, *stricto-sensu* no pueden considerarse productoras de leyes delegadas o como resultado de legislación delegada. Las leyes dictadas con apoyo en tales preceptos son las que en el Derecho Constitucional se denominan "ordenanzas de necesidad" y, en nuestro país "leyes de emergencia".

Para muchos juristas, la legislación delegada no tiene nada de alarmante así atente contra la teoría clásica de la división de poderes. Consagra, por decirlo así, "un estado de hecho nuevo que traduce simplemente la evolución de la noción de democracia parlamentaria" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1a. ed.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Breve estudio sobre el Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1966.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

HAURIOU, Andre, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971.

Unión Interparlamentaria, *Les Parlements dans le Monde*, Presses Universitaires de France, París, 1977.

legislación ordinaria

I. *Legislación* (vid. *supra*, *legislación*). *Ordinario(a)*, adjetivo, significa en su primera acepción gramatical: "Común, regular y que acontece las más veces" (DLE).

Por cuanto a su equivalente en otros idiomas, *ordinario* se dice: portugués, *ordinário*; inglés *ordinary*; francés, *ordinaire*; alemán, *kommun*, *alltäglich* e italiano, *ordinario*.

II. La *Legislación*, en el sentido de conjunto o cuerpo de leyes que integran el Derecho Positivo vigente y, por ende, como resultado de la función legislativa, ha sido caracterizada por los estudiosos del Derecho Constitucional como: *legislación general* y *legislación especial o particular*; esto es, en razón de su contenido, ya sea que abarque todas o casi todas las leyes reguladoras de la vida jurídica, o se refiera tan sólo a una rama del Derecho. *legislación nacional* y *legislación universal*, sea que se refiera a las leyes de un país determinado o las leyes vertebradas por principios comunes al Derecho de los países civilizados. *Legislación histórica* y *legislación vigente*, siendo aquella la que tuvo entidad en épocas pasadas y ésta, la que se aplica en la actualidad, subdividiéndose en legislación civil, penal, administrativa, laboral, de petróleo, de minas, etcétera.

La legislación puede ser también *constituyente* si las normas jurídicas tienen por objeto "la organización de la estructura fundamental del Estado y para el funcionamiento de los órganos inmediatos o constitucionales" y, *ordinaria*, cuando las normas jurídicas están destinadas a la organización y funcionamiento de los llamados órganos mediatos".

En los países de Constitución flexible, el Poder Legislativo tiene competencia indiferenciada tanto para crear la legislación ordinaria como la legislación constitucional. En otros estados, para elaborar la legislación constitucional se requiere un quórum especial en el parlamento. Según otras constituciones las reformas en esta materia sólo pueden llevarse al cabo como resultado de un referéndum expreso, o bien por decisión de una asamblea constituyente.

III. En los Estados Unidos Mexicanos, la legislación ordinaria se produce en dos esferas: la federal, a cargo del Congreso de la Unión; y la del fuero común, creada por los congresos de las entidades federativas.

Las reformas o adiciones a la Constitución federal, requieren que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las acuerden y, después, que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados de la Federación, Corresponde al Congreso de la Unión, o en su caso a la Comisión Permanente del mismo, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas estatales y la declaración consecuente de que las adiciones o reformas han sido aprobadas (art. 135 constitucional). (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

GROPALLI, A., *Teoría General del Estado*, Stylo-Caso Bustamante, México, 1944.

legislador

I. *Legislador*, del latín *legislāto-rōris*. Este vocablo usado como un sustantivo o adjetivo, denomina o califica a la persona que legisla. El que forma o prepara las leyes. El que las aprueba, promulga y da fuerza a tales preceptos legales y obligatorio.

II. Según la Partida I, Título I, Ley II, el legislador es el "hacedor de las leyes, y debe procurar que éstas sean derechas y cumplidas". El legislador debe ser: "entendido para saber departir el derecho de tuerto, y no haber vergüenza en mudar y enmendar sus leyes cuando entendiere o le

mostraren razón por que lo deba hacer; que el que a los otros he de enderezar y enmendar, que lo sepa hacer así como cuando errare". En efecto, así debe ser por naturaleza el "hacedor de leyes", porque éstas "se han inventado para el bien de los ciudadanos, conservación de las ciudades, tranquilidad y bienestar de todos... por lo cual, claramente se ve que la palabra ley, bien entendida encierra el propósito y la necesidad de legislar lo justo y lo recto". Y, como la ley positiva es obra del ser humano, jamás será perfecta pero siempre será perfectible, por el consiguiente el legislador debe estar perceptivo y abierto a los cambios que la sociedad experimenta, para incorporarlos con oportunidad y prudencia a las leyes indispensables para preservar el equilibrio entre el bien colectivo y el bien de los particulares.

III. En México, la tradición exige que el legislador sea, además de "hacedor de leyes", esto es, factor importante en el proceso creativo de las normas jurídicas que regulan la vida nacional, un gestor, un procurador del bienestar de los pueblos que presenta, habida cuenta de que, si bien es cierto que formalmente se deben ante todas cosas a la nación, también se deben al distrito o circunscripción donde fueron electos.

1. ¿Debe el legislador ser jurista necesariamente? Dominar hasta donde es posible la ciencia del Derecho, sobre todo el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Electoral, el Derecho Parlamentario, ciertamente es cualidad importantísima, pero en modo alguno requisito *sine qua non*. El jurista, por su formación profesional, se inclina más hacia el mantenimiento del orden jurídico, esto es, hacia el valor de la seguridad, que a los cambios trascendentales aun cuando éstos conlleven una exigencia de justicia. No ignora seguramente que la vida social es cambio constante: cambian las costumbres, los hábitos, las ideologías, las apreciaciones de la ciencia, los métodos de la técnica, pero quizá sigue pesando sobre su conciencia la regla de conducta que impuso hace mucho tiempo Montesquieu recomendó "tocar las leyes con mano temblorosa". Por ello el legislador debe ser esencialmente político, capaz de entender que el bien público se halla entre los extremos del exceso y el defecto. El legislador político tiene que anticipar los resultados favorables o desfavorables de las medidas que conviene adoptar, por eso debe ser: un idealista operante y un práctico con ideales.

2. En México, para ser legislador: diputado, senador y presidente de la República, deben ser cumplidos requisitos de nacionalidad, edad y vecindad o residencia, básicamente, pero en modo alguno se requiere poseer un grado académico (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

CICERÓN, Marco Tulio, *Tratado de las Leyes*, Porrúa, México, 1978, 3a. ed.

REYES HEROLES, Jesús, *Discursos Políticos*, Imprenta Madero, México, 1975.

legislativa, función

I. *Función* (vid. *supra*, *función de*). *Legislativo* (a), del latín *legislar*, aplícase: "al derecho o potestad de hacer leyes", al "cuerpo o código de leyes" y al "Poder Legislativo" (DLE).

II. La *función legislativa*, es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí.

Función, en otros idiomas se escribe: portugués, *função*; inglés, *function*; francés, *function, emploi*; alemán, *funktion* e italiano, *funzione*.

1. La *función legislativa*, en las monarquías constitucionales corresponde al parlamento, que aprueba la ley conjuntamente con el Jefe del Estado; en otros países atribuida al parlamento exclusivamente, esto es, sin participación del Jefe del Estado ni del pueblo. En algunos más, aun cuando tal función recae en el parlamento, requiere en la vía subsidiaria la intervención del pueblo, por medio del referéndum, cuando se trata de leyes constitucionales o financieras.

2. "La función que comentamos surge como expresión de la voluntad soberana del Estado, el cual la realiza fundamentalmente, por conducto del Parlamento que es el órgano representativo de la sociedad. No fue en sus orígenes la función central de esta institución política ya que es un hecho que con anterioridad la función presupuestaria ocupa un lugar preponderante. Sin embargo, tradicionalmente se le ha considerado la función básica, al grado que se ha identificado al Parlamento con el órgano o Poder Legislativo."

III. En los Estados Unidos Mexicanos, la función legislativa tiene por objeto primordial establecer la ley, es decir la norma general, objetiva, obligatoria y comúnmente dotada de sanción, pues a veces carece de ésta, dando lugar a las llamadas técnicamente *lege imperfectae*.

1. La función legislativa del Congreso de la Unión está especificada en las siguientes fracciones del artículo 73 de la Constitución General de la República: VI, VII, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV XXV, XXIX y XXX.

2. Las atribuciones, en verdad *administrativas*, aun cuando revistan formas de leyes, están mencionadas en las fracciones I, II, III, IV, V, , VII, XI, XII, y XXVI del propio precepto.

3. Las facultades del Congreso, desde un punto de vista teórico pueden clasificarse, asimismo, en razón de su propósito inmediato en: facultades en materia de división territorial, en relación con el Distrito Federal, en materia hacendaria, en materia de los comercios con los estados, en materia de guerra en la situación de vacancia del depositario del Poder Ejecutivo y facultades administrativas como se ha dicho están *expresamente determinadas* en el invocado artículo 73, es decir, son facultades explícitas; pero al lado de éstas, existen aquellas que la doctrina jurídica denomina *facultades implícitas*, cuya existencia se desprende de la misma naturaleza de las cosas o bien, sin las cuales las condiciones explícitas no podrían ser ejercidas.

4. La función legislativa de los congresos de cada una de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, tiene la limitación de no poder contravenir las normas de la Constitución General de la República ni las facultades conferidas expresamente al Congreso de la Unión y, las prohibiciones expresas a que se refieren los artículos 117 y 118 constitucionales (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

GROPALLI, A., *Teoría General del Estado*, Stylo-Caso Bustamante, México, 1994.

legislatura

I. La palabra *legislatura*, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa en su primera acepción: "El tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos." Escriche, enseña que designa "al cuerpo legislativo en actividad". La Legislatura "indica el periodo de existencia de una Cámara desde el día de su primera convocatoria al de su *disolución normal o anticipada*".

Legislatura, se escribe en otros idiomas: portugués, *legislatura*; inglés, *legislatorial*; francés, *législature*; alemán, *legislaturperiode* e italiano, *legislatura*.

II. El periodo de una legislatura, es variable, va de dos a nueve años, pero predomina la duración de tres o cuatro años en las Cámaras de Diputados o Representantes. En los países con sistema bicamerista, los miembros de la Cámara Federal o Cámara Alta, son electos para ejercer sus funciones durante más años que sus colegas de la Cámara Baja o de Diputados.

III. En los Estados Unidos Mexicanos, los diputados son electos para que ejerzan su mandato durante tres años y los senadores durante seis. La *legislatura* es el trienio para el que son electos los diputados. Toda vez que los senadores son electos para fungir como tales durante seis años, obviamente pertenecen a dos legislaturas (art. 19 incisos *a* y *b*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

El periodo de duración de una legislatura, empieza a correr y contarse desde el momento en que la Cámara queda formalmente constituida y los legisladores han rendido la protesta de ley (arts. 17 y 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). En nuestro país no se da el caso de disolución anticipada de la Legislatura, como ocurre en los sistemas parlamentarios y por ende, concluye en término prefijado (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

legitimidad democrática

I. *Legitimidad* denota título de poder. *Legítimo*, del latín *legitimes*, es un adjetivo para calificar lo que es conforme a las leyes y lo que es cierto, genuino y verdadero en cualquier línea (DLE). *Democrática*, adjetivo perteneciente a la *democracia*. *Democracia*, palabra que deriva del griego: *demos*, pueblo, *kratos*, poder, autoridad.

Por el consiguiente, para poder decir qué es lo que tiene, o cuándo existe legitimidad democrática, es preciso definir la "democracia" y esto no es tarea fácil. En efecto, hay muchas definiciones de la "democracia", algunas breves: "Gobierno de, por y para el pueblo", "gobierno por la discusión"; otras no tan breves: "Forma de gobierno caracterizada por la responsabilidad de aquellos que gobiernan hacia aquellos que son gobernados", y otras extensas, en el entendimiento de que éstas pueden clasificarse en dos grupos:

a) Las que incluyen elementos de la teoría democrática clásica; y

b) aquellas cuyo propósito es revelar las realidades del proceso democrático como la que será transcrita a continuación.

Democracia es un sistema de gobierno en el cual las decisiones "surgen de un proceso de *debate*, en el cual el *poder* se ha distribuido de manera suficientemente uniforme y amplia, como para que ningún grupo o sección única dentro de la forma de gobierno, pueda continuamente y sin peligro, ejercer un poder hegemónico, y en el cual *cada individuo esté suficientemente protegido de un control externo arbitrario*, por organismos privados o gubernamentales como para poder *participar con libertad en el debate* y utilizar sin temor los recursos políticos que controla". Esta definición, como todas las que sobre la democracia se han vertido y se seguirán vertiendo puede ser criticada por razones de forma o fondo; pero a nuestro juicio es plausible y por ello la invocamos. En el texto transcrito, hemos destacado a propósito dos palabras *debate* y *poder* y una frase que puede resumirse en el concepto *seguridad*, por que expresan las dimensiones básicas de la democracia. Cada vez se arraigan más la convicción de que, sólo mediante el diálogo, la confrontación objetiva, el cotejo imparcial de las ideas y desechando los recursos violentos que sólo generan más violencia, se debe ejercer el gobierno democrático, en el cual, el cambio y las decisiones convenidas de las que depende la cohesión social, sean resultado de la controversia argumentada con propuestas factibles, y la persuasión de que, por ser éstas lógicas, oportunas y eficaces, son las convenientes para el bienestar común. El poder debe ser ejercido acuerdo con las conclusiones del debate; pero sobre todo, debe garantizar que la discusión se lleve al cabo con respeto recíproco entre los interlocutores en el campo político. *La seguridad* es obviamente indispensable, pues sólo cuando los susodichos interlocutores saben de cierto que están protegidos sus derechos a participar en el debate, responderán a sus convicciones verdaderas. De aquí se infiere que el *debate* es la base esencial de la democracia. Ahora bien, el debate reclama necesariamente de la libre exposición de *opiniones* que en armoniosa síntesis conformen la llamada *opinión pública*, porque sólo así, ésta será expresión racional, firme y válida de la *voluntad general* y no mera imitación inducida por el contagio psicológico colectivo. La opinión pública referida a la unidad del Estado "cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado".

II. La opinión pública se forma con ideas generales y principios de fácil comprensión y no con ideas que por su profundidad o por su elevación requieran de amplios conocimientos filosóficos, científicos o técnicos, o de una capacidad intelectual de excepción. "Es específico de la opinión pública de la actualidad su carácter racional, bajo la forma de la «sana razón humana.»"

1. "Entre los pocos componentes de carácter político, absolutamente firmes, que integran la opinión pública actual figuran sus principios democráticos. Puede afirmarse sin exageración que en los pueblos civilizados del día no existe para la opinión pública otro modo de *legitimación de la autoridad* política que la *legitimación democrática*, aunque ciertamente reciba nombres muy diferentes. Entendemos por legitimación democrática la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo, y las varias direcciones políticas se diferencian en la actualidad entre sí, únicamente por el contenido diverso que dan al concepto de pueblo"... "Tanto la *volonté generale* de carácter democrático formal como el espíritu nacional del pueblo son únicamente variedades de la idea de la *legitimidad democrática* y también lo es la justificación que se pretende basada en leyes naturales, de la negación marxista del Estado, que moviliza a los hombres en nombre de una democracia económicosocial."

2. Ahora bien, la "voluntad general", "el espíritu nacional del pueblo" modelados por la opinión pública, deben manifestarse con libertad y transparencia, no sólo en los comicios electorales, sino desde los procesos internos mediante los cuales los partidos políticos postulan a los candidatos que serían portavoces de su oferta política. Bien puede decirse que "la justificación inmanente del Estado por el pueblo" será más amplia y firme, si los representantes de éste son electos con limpieza y sin subterfugios legaloides, si se institucionaliza convenientemente la igualdad; si se respetan cabalmente las libertades políticas de los ciudadanos y si, cuando existe división de opiniones entre los representantes populares, se aplica la regla de acatar la resolución de la mayoría, pero tomando en cuenta

el fundamento teórico que la sustenta: "Una mayoría deber tener siempre una mayoría de representantes; pero una minoría de electores deber tener siempre una minoría de representantes" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BECKER L., Carl, *Modern Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1941.

GRAEM C., Moodie y Gerald Suddert-Kenedy, *Opiniones, públicos y grupos de presión*. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

HERMAN, Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 7a. reimp.

SCHULZ B., Ernest, *Democracy*, Barrón's Educational Series, Nueva York.

letrado

I. De acuerdo con la Real Academia Española, el vocablo *letrado* proviene del latín *litteratus*, el cual es el adjetivo que se le da a una persona sabia, docta o instruida.

Letrado se escribe en inglés *learned*, en francés *lettré*, alemán *gelehrte*, en italiano *letterato* y en portugués *letrado*.

II. Los antecedentes de la figura del letrado datan del siglo XI, ya que durante esa época existieron personas que, dentro de la sociedad, tenían conocimientos jurídicos, consolidándose en el siglo XV y con la función de dar apoyo a los reyes en esta materia.

En la época moderna española y novohispana, el *letrado* era aquella persona que tenía una formación jurídica pero no practicaba, en el ámbito del derecho privado, la profesión de abogado, sino era considerado como un importante funcionario público, tanto en la administración pública como en la de justicia. Lo anterior hasta el siglo XVIII, ya que "en cierta medida" desaparece este término, sustituyéndolo por el de abogado, sin embargo, como ya lo hemos visto, la figura en comento subsiste en España, con una connotación similar pero aplicada en el contexto del derecho parlamentario.

En el contexto del derecho parlamentario, la palabra *letrado* se refiere a los asesores permanentes de los representantes populares, independientemente de la afiliación partidaria de estos últimos, en las distintas áreas de la administración pública y, especialmente, en cuanto a temas concernientes a la técnica legislativa.

Particularmente, el vocablo *letrado* se aplica a los asesores permanentes de los parlamentarios del Parlamento español (Cortes Generales: Congreso de los Diputados y Senado), siendo funcionarios de carrera, con títulos de licenciado en Derecho y que han realizado posteriormente un concurso-oposición, para ocupar tal puesto. En este país su función es, por un lado, ser asesor técnico jurídico de las cámaras y, por otro lado, dirigir los servicios administrativos de las mismas, considerado éste como un asesor institucional. Al respecto, existen otro tipo de asesores, los denominados asesores políticos, figura última que se presenta también en el Congreso mexicano, cuya función, a diferencia del institucional, es asesorar a cada una de fracciones parlamentarias y, a los diputados y senadores en particular, es decir, que son trabajadores de confianza, que prestan sus servicios de manera temporal.

En España existen actualmente 45 asesores permanentes -o *letrados*- de las Cortes Generales, de un total de 600 funcionarios, y que por lo general son también profesores de universidades. Sus funciones principales son, a grandes rasgos, las siguientes:

1. Realizar la fundamentación jurídica de las iniciativas de ley;
2. elaborar informes (mediatos o inmediatos);
3. coordinar y dirigir los servicios documentales;
4. elaborar documentos que sirvan de base para las deliberaciones;
5. aportar disposiciones del Derecho interno español, jurisprudencia, disposiciones de las Comunidades Autónomas, de Derecho Comunitario (Comunidad Europea), así como de Derecho Comparado;
6. formular estadísticas;
7. recomendar bibliografía;
8. realizar propuestas orientadoras;
9. proporcionar también consultas sobre problemas o asuntos de diversa naturaleza; y ejecución de acuerdos; y
10. preparar actas y comunicaciones.

En resumen, como señala Manuel Gonzalo, letrado de las Cortes Generales españolas, su "trabajo consiste en buscar los medios técnicos necesarios para definir los problemas, determinar las alternativas de solución y facilitar la adopción de las decisiones políticas adecuadas para satisfacer los intereses generales y personales".

III. En México, a nivel federal como en la mayoría de los estados, sólo existen asesores en las diversas comisiones de las cámaras y personal que auxilia en las labores administrativas o legislativas, tanto a los miembros de las comisiones como al Pleno en general, los cuales dependen, preferentemente, de la Oficialía Mayor de cada Cámara, pero existe la tendencia por establecer una figura denominada Asesor Permanente del Congreso, cuya naturaleza sería la de un letrado. Asimismo, actualmente la Secretaría, los presidentes y los secretarios, de cada Cámara, realizan algunas funciones similares a las de estos últimos (art. 29 de la LOCG, 21 y 25 del RCICG). Sin embargo, en el estado de Veracruz, en la Legislatura existe una oficina, de similar naturaleza que la del letrado, denominada Cuerpo Técnico de Apoyo (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

Diario Oficial de la Federación, México, del 20 de julio de 1994.

GONZÁLEZ, Ma. del Refugio, "Letrado", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM. México, 1984, t. VI.

GONZALO, Manuel, "Los letrados y los servicios de información de las Cortes de España", en *Revista Parlamentaria*, vol. 1. núm. 3, Asamblea Legislativa, Costa Rica, diciembre de 1993.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 1992, 21a. ed.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, H. Congreso de la Unión, México, 1934.

ley

I. La palabra *ley*, como fue expresado anteriormente (*vid. supra, iniciativa de ley*), proviene del vocablo latino *legere*, que para unos significa escoger, y para otros leer, "porque la Ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se le leía al pueblo para que todos la supiesen", según lo expresan Escriche y Cabanellas en sus diccionarios.

Ley, se escribe en otros idiomas: portugués, *lei*; inglés, *law*; francés, *loi*; alemán, *gesetz* e italiano, *legge*.

1. El *Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, registra las siguientes definiciones que se hallan en otros diccionarios de la propia especialización, v. gr.: "cuerpo de reglas decretadas o acostumbradas y reconocidas por una comunidad como obligatorias" (Oxford). "Todas las reglas de conducta establecidas y declaradas obligatorias por la autoridad" (Webster). "Regla de conducta establecida por la autoridad. Estatuto" (Chambers).

2. Desde la antigüedad se han vertido tantas definiciones respecto a la ley que actualmente son incontables. He aquí algunas de ellas: "Ley es lo que el pueblo manda o dispone" (Gayo). *Ordinatio rationis ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, solemniter promulgata*. (La ordenación de la razón al bien común, solemnemente promulgada porque tiene el cuidado de la comunidad), según Santo Tomás de Aquino. "Ley tanto quiere decir como *leyenda* en que yace en señamiento y castigo escrito, que liga et apremia la vida *del home que nón faga mal, et muestra et ensena el bien que el home debe facer et usar*" (Partida I, Título Y, Ley 4a.) etc. En todas o casi todas las definiciones de la Ley jurídica, hallamos los siguientes elementos: es un precepto o conjunto de preceptos; dictado por la autoridad, mediante el cual se manda o prohíbe algo en razón de la justicia y para bien de los gobernados.

II. Desde un punto de vista puramente *formal*, Ley es: "lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito", Pero en la Constitución del Estado moderno, "lo formal no tiene una significación en sí mismo, no hay que considerarla como "forma" en ningún sentido especial o eminente, sino tan sólo como expresión abreviada de una ampliación de carácter extraordinario de la competencia de ciertas instancias y, por el consiguiente, debe tomarse en cuenta un "concepto político" de Ley "que ninguna especie de Estado o de Derecho es capaz de suprimir". La ley es emanación de la voluntad popular representada por el Parlamento. "La cooperación de la Representación Popular ha de entenderse, naturalmente, sólo como una de las características del concepto de Ley derivadas del concepto democrático-político de Ley." Este carácter político se extiende a lo que pasa por "material" en razón de que no es "formal". "Ley es una norma jurídica... en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar *entre ellos y el mismo* los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la *libertad* personal en general y a la propiedad en especial."

III. Dentro del ámbito del Derecho Positivo Mexicano entendido como Derecho Legislado, la ley debe tener las siguientes características:

a) *Debe ser justa*, en cuanto debe ser igual para todos los miembros del cuerpo social;

b) *debe ser bilateral*, es decir, debe considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente, entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo. Aquel, investido de una facultad a la que corresponde una obligación de éste;

c) *debe ser general*, pues no debe manifestarse en relación con una persona o caso particular. Debe ser dictada en forma abstracta sin consideración a los intereses privativos de una persona dada;

d) *debe ser obligatoria*, porque la ley no debe ser una invitación sino un mandato y como tal, imperativo. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando promulga una ley, utiliza la siguiente fórmula: "Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento"; y

e) *debe ser coercitiva*, esto quiere decir que, si sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados puntualmente. La coercibilidad implica la posibilidad de que la ley debe ser cumplida aún contra la voluntad del obligado (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BUSTAMANTE, A.S. de, y Montoro, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Cultural, La Habana, 1945.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional. México, 1970.

ley de ingresos

I. *Ingreso* del latín *Ingressus*, del participio *ingredi*, "entrar en", es la cantidad de dinero que entra o se recibe. En los Estados Unidos Mexicanos se denomina *ley de ingresos de la federación*, al ordenamiento jurídico aprobado por el Poder Legislativo, para que tenga vigencia durante el año siguiente a partir de la fecha de su promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo, y en el cual sólo quedan establecidos los conceptos por los que el gobierno puede captar recursos financieros a fin de cubrir su presupuesto, asimismo anual, de egresos.

Ingresos, en otros idiomas se escribe: portugués, *ingresso*; inglés, *ingress*; frances, *entrée, admission*; alemán, *eintritt, eingang* e italiano, *ingresso*.

II. En países como en Francia, el presupuesto es considerado como "el acto por el cual son previstos y autorizados, anticipada y periódicamente, los ingresos y los gastos del Estado". Ello ha llevado a considerar que, "si las leyes especiales que organizan los ingresos y los gastos de una manera permanente son, por esta razón, leyes en sentido material, no sucede lo mismo para los actos subsecuentes, que constituyen las autorizaciones presupuestales. Estos casos no establecen deberes y poderes jurídicos nuevos y, por consecuencia no entran en la función legislativa. No producen otro efecto que el de permitir el ejercicio de la competencia ya establecida por las leyes. *tienen, pues, el carácter de actos-condición* (cursivas del compilador). El presupuesto, se presenta así, desde el punto de vista material como un conjunto de actos-condición".

III. Puesto que la Ley de Ingresos, tiene vigencia de un año, en la República Mexicana se ha planteado el problema siguiente: ¿Qué ocurre si al iniciarse el año fiscal la Ley de Ingresos no está aprobada, promulgada y publicada? (Esta situación ha ocurrido en los años 1923, 1926, 1929, 1931 y 1948). En otros países, tal situación se resuelve de maneras diversas, *v. gr.*: sigue vigente la ley anterior para no afectar la continuidad de los servicios públicos, operando la denominada reconducción del presupuesto. En la Gran Bretaña y en Bélgica se usa el sistema de concesión de créditos provisionales y en Francia dichos créditos se denominan "duodécimos provisionales".

a) En los Estados Unidos Mexicanos hay una laguna legal al respecto y por ende: "la conclusión única que debe aceptarse, por aplicación de los preceptos constitucionales es, *la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme la ley anterior*".

b) La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la vigencia anual de la Ley de Ingresos no es obstáculo para que en ella se contengan normas de *carácter general y permanente* y, siendo así, éstas, pueden derogarse o modificarse cuando se considere conveniente para hacer más eficaz la recaudación de los impuestos.

1. La facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, corresponde al Congreso de la Unión (art. 73, fracción VII). La Ley de Ingresos debe ser discutida sucesivamente por las dos Cámaras del Congreso, no obstante, en el caso, la discusión debe llevarse al cabo en primer lugar, en la Cámara de Diputados (art. 72, inciso h). Los artículos invocados son de la Constitución General de la República.

2. En la Ley de Ingresos no se especifican, por regla general, los elementos de los conceptos tributarios (sujetos, hecho imponible, tarifa del gravamen, etc.), pues esto corresponde a las leyes complementarias específicas, mismas que no se ponen en vigor cada año, pues persisten mientras la Ley de Ingresos mantenga el mismo concepto impositivo a cuya reglamentación ellas están dedicadas.

3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Informe de su Pleno correspondiente al año de 1959 (página 114) dejó establecido que:

Leyes de ingresos. no determinan la vigencia anual de las disposiciones tributarias especiales. Aun cuando las Leyes de Ingresos, tanto de la Federación (art. 65, fracción II, de la Ley Suprema) como de los estados y de los municipios, deben ser aprobados anualmente por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales correspondientes, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación, de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas.

Esto pone de manifiesto que en materia de impuestos existen dos clases de leyes: la de Ingresos, mero catálogo de los impuestos que pueden cobrarse durante un año fiscal y, las leyes tributarios especiales, en cuanto regulan impuestos específicos, y que no tienen que discutirse y aprobarse cada año, mientras la Ley de Ingresos conserve el mismo concepto impositivo, como la Ley de Impuesto sobre la Renta, por ejemplo. Procede una aclaración: la tesis contenida en el informe de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1959, menciona el artículo 65, fracción II, constitucional, porque en dicho año, el precepto decía: "El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales, se ocupará de los asuntos siguientes: I.... II.

Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y, III...". Este artículo, como el siguiente, 66, han sido reformados por Decretos de 20 de marzo de 1986 y de 2 de septiembre de 1993.

Las leyes reguladoras de cada concepto de ingreso, lo son, en la República Mexicana, tanto desde el punto de vista formal, toda vez que emanan del Congreso de la Unión, depositario de la función legislativa, como desde el punto de vista material, porque son creadoras de situaciones jurídicas caracterizadas por su generalidad, abstracción e impersonalidad (PERICLES NAMORADO URRUTIA)

bibliografía

BONNNARD, *Precis Elementaire de Droit Public*, Sirey, citado en Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1992, 17a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

ley fundamental

I. *Ley* (vid. *supra*, *iniciativa de ley*). *Fundamental*, adjetivo que significa "que es el fundamento o parte principal de una cosa". *Fundamento*: nombre, del latín *Fundamentum*, que quiere decir: principio y cimiento en que estriba y sobre el que se fundan edificio u otra cosa. 5a. figura "raíz, principio y origen en que estriba y tiene su mayor fuerza una cosa no material" (DLE).

Fundamental, se escribe en otros idiomas: portugués, inglés y francés, *fundamental*; alemán, *grundlegend* e italiano, *fondamentale*.

De acuerdo con lo anterior, se designa con el nombre de ley fundamental: "a la Constitución del Estado, por ser el fundamento verdadero de todas las otras leyes. Se denomina también Ley Básica, como base e inspiración de todas las normas legales, que han de ajustarse a ellas, salvo ser *inconstitucionales* y, por tanto, carecer de eficacia o validez".

II. Parece ser que fue en el decurso del siglo XVI, cuando se habló en Francia por primera vez de "Leyes Fundamentales del Reino" y "Leyes del Rey", llamándose a las primeras: Lex Fundamentalis. Según el eminente jurista Loyseau, las Lex Fundamentalis "son para el Poder Real límites serios", en tanto que las "Leyes del Rey" son lo que hoy llamamos "Legislación Ordinaria". Éstas, no podían contravenir las disposiciones de aquéllas.

1. No obstante, la línea divisoria entre uno y otro cuerpo de leyes era tan sutil, para decirlo de alguna manera, que no llegó a existir una distinción tajante entre ellas. Thomas Hobbes, en la edición original inglesa de su célebre libro *Leviathan*, escribió: "No he podido encontrar en ningún autor lo que significa ley fundamental".

2. Carl Schmit dice que en su sentido general, carente de precisión, se llaman "leyes fundamentales", todas aquellas disposiciones que parecen de "singular importancia política a las personas o grupos políticamente influyentes en un momento dado". Así, nos dice: "Se llamaron leyes fundamentales las numerosas disposiciones, capitulaciones y privilegios de los Estamentos Alemanes frente al Emperador. "Acto continuo, ofrece las ocho siguientes acepciones de la ley *fundamental*:

1. Es una norma *absolutamente inviolable* que no puede ser reformada ni quebrantada.
2. Es toda norma *relativamente invulnerable*, que sí puede ser reformada o quebrantada bajo supuestos dificultades.
3. Es el *último principio unitario de la unidad política y de la ordenación de conjunto* (aquí se expresa el concepto absoluto de Constitución).
4. Es cualquier *principio particular* de la organización estatal (derechos fundamentales, división de poderes, principio representativo, etc.).
5. Es la *norma* última para un sistema de imputaciones normativas.
6. Es toda regulación orgánica de competencia y reconocimiento para las actividades estatales políticamente más importantes; y también, en una Federación la delimitación de los derechos de ésta respecto de los Estados miembros.

7. Es toda limitación normada de las facultades o actividades estatales, y

8. *Constitución en sentido positivo*, de donde la llamada ley fundamental no tiene por contenido esencial una normación legal, sino la *decisión política*.

3. Jellinek, con evidente claridad dice: "La característica jurídica esencial de las leyes fundamentales consiste en *poseer*, de modo exclusivo y formal, una fuerza legal superior."

III. Los tratadistas mexicanos de Derecho Constitucional, utilizan la expresión *ley fundamental* cuando se refieren a la Constitución General de la República, cuya denominación correcta es: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." En efecto, don Felipe Tena Ramírez, denominó al volumen en el cual están recopiladas las constituciones de nuestro país: "*leyes fundamentales de México*" (1808-1957). Don Miguel Lanz Duret (Derecho Constitucional Mexicano). Don Serafín Ortíz Ramírez (Derecho, Constitucional Mexicano). Don Ignacio Burgoa (Derecho Constitucional Mexicano), etc., conviniendo todos ellos en que, si la Constitución es la base de la estructura jurídica del Estado mexicano, es debido llamarla ley fundamental (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

DE BUSTAMANTE, A.S. y Montoro, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Cultural, La Habana, 1945.

JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1970.

ley ordinaria

I. Desde el punto de vista meramente *formal*, la llamada *función legislativa* del Estado, consiste en la actividad llevada al cabo por medio de los órganos que, conforme a la Constitución Política, integran el Poder Legislativo: el Congreso General, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (arts. 50, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). *Ordinario(a)*,

Se escribe en otros idiomas: portugués, *ordinário*; inglés, *ordinary*, *common*; francés, *ordinaire*; alemán, *kommun*, *alltäglich* e italiano, *ordinario*.

II. Del carácter formal del acto legislativo, deviene el principio de "la autoridad formal de la ley", según el cual, todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas, más que por otra resolución del propio Poder, dictada una vez cumplidos los mismos trámites, al cabo de los cuales quedó formada la resolución primitiva (art. 72, inciso *f*, de la Constitución invocada).

Como consecuencia del principio de la autoridad formal de las leyes, resulta la clasificación de éstas, tanto en razón del Poder que en ellas participó, como del procedimiento observado para su formación o su modificación.

Desde este punto de vista, las leyes pueden agruparse en dos grandes categorías: leyes *constitucionales* y leyes *ordinarias*, también denominadas por los tratadistas, *comunes* o *secundarias*.

Las adiciones y reformas a la Ley Constitucional, para que lleguen a ser parte de ésta, requieren la satisfacción de dos requisitos básicos:

a) Que las acuerde el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; y

b) que, acto continuo sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados (art. 135 de la Constitución). Contenido, procedimiento y un órgano específico: el Constituyente Permanente, definen la ley constitucional desde el punto de vista formal.

III. El orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano está prevenido en el art. 133 constitucional: sobre todo la Constitución federal e inmediatamente después las leyes federales y los tratados internacionales en la inteligencia de que, aquéllas y éstos tienen el mismo rango.

1. Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 42, 43, 44 y 48 constitucionales, cabe colocar:

a) Las *leyes ordinarias*;

b) las *leyes reglamentarias*; y

c) las *normas individualizadas* (contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos) cuyo ámbito espacial de vigencia es el Distrito Federal y las zonas a que se refiere el último de aquellos preceptos.

2. Luego se ubican:

a) Las *constituciones locales*;

b) las *Leyes Ordinarias*;

c) las *leyes municipales*; y

d) las *normas individualizadas*, cuyo ámbito espacial de vigencia es el de los respectivos estados de la Federación y "aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción" los dichos estados.

Como consecuencia de lo expresado: *leyes ordinarias, comunes o secundarias*, son las emanadas del Poder Legislativo, de la Federación o de cada una de las entidades federativas, siguiendo el procedimiento digamos normal en términos del artículo 72 de la Constitución federal, o de los artículos correlativos en las constituciones políticas de los estados (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1971, 14a. ed.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

PENICHE LOPEZ, Edgardo, *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*, Porrúa, México, 1980.

ley orgánica

I. Para algunos tratadistas, además de leyes constitucionales y de leyes ordinarias, existen *leyes orgánicas* y *leyes reglamentarias*, las cuales en rigor, desde el punto de vista formal no tienen una

diferencia específica que las separe de las leyes ordinarias, pues, como éstas emanan del Poder Legislativo, conforme al procedimiento establecido por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o del precepto correlativo de las constituciones de los estados federados.

Orgánica, se escribe en otros idiomas: portugués *orgânico*; inglés, *organic*; francés, *organique*; alemán, *organisch* e italiano, *orgânico*.

II. Los tratadistas denominan *leyes orgánicas* a aquellas cuyo objeto es, precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada. Otros son más específicos y dicen: "Son leyes orgánicas las que organizan, *no a cualquier órgano del estado, sino a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legitima democráticamente.*"

III. Conforme a este punto de vista, en México sólo hay cuatro leyes orgánicas en el ámbito federal:

1. El Reglamento del Congreso (ahora: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).
2. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
3. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (ahora: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); y
4. La Ley Electoral Federal (ahora: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

IV. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en algunos casos se refiere a la denominación: "ley orgánica", *v. gr.*: artículo 7o., párrafo segundo, artículos 31, fracción III; 73, fracción XXIV. No es ocioso señalar que existen leyes que bien podríamos llamar mixtas porque son orgánicas y son reglamentarias (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1971, 14a. ed.

PENICHE BOLIO, Francisco J., *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1970.

ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos

I. Una vez obtenida su independencia política, la nación mexicana empezó a organizarse de acuerdo con su nueva vida institucional. El Poder Legislativo inició sus tareas desde luego. El Poder Legislativo emitió y aprobó el 24 de abril de 1823, el Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano, "cuya aplicación fue utilizada para promulgar la primera Constitución, así llamada propiamente por su vigencia y realidad, de la República Mexicana: La Constitución Federalista de 1824".

Congreso, se escribe en otros idiomas: portugués, *congresso*; inglés, *congress*; francés, *congrès*; alemán, *Kongress* e italiano, *congresso*. *General*, se escribe: en portugués, *geral*; inglés, *general*; francés, *général*; alemán, *allgemein* e italiano, *generale*.

II. Desde aquella época hasta el 24 de mayo de 1979, las funciones del Congreso mexicano estuvieron reguladas por los siguientes ordenamientos legales: "Reglamento para el Gobierno

Interior del Congreso General" de 23 de diciembre de 1824; "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" de 20 de diciembre de 1897 que empezó a regir el 1o. de septiembre de 1898; y, "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" que empezó a regir desde la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*: 20 de marzo de 1934. Este último fue objeto de reformas el 19 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937, el 1o. de noviembre de 1937, el 30 de diciembre de 1939, el 21 de diciembre de 1957, el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1964, el 20 de enero de 1975, hasta que el 25 de mayo de 1979, el Congreso se dio su primera ley orgánica. No obstante, siguieron y siguen siendo aplicables algunas disposiciones del mencionado Reglamento de 1934.

III. El 26 de agosto de 1978, los miembros de la diputación veracruzana a la Quincuagésima Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron, en uso de su derecho, una *iniciativa de ley orgánica del congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. En la exposición de motivos acogieron el siguiente argumento: "*La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un Reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de la ley orgánica.*" Esta iniciativa no prosperó. En efecto:

Una comisión de senadores y diputados de la propia Legislatura, presentó otra iniciativa con la cual se dio cuenta a la Cámara de Diputados en sesión de periodo extraordinario llevada al cabo el 9 de mayo de 1979. En el dictamen de primera lectura, que se hizo del conocimiento de la Asamblea de la Cámara susodicha, en la sesión del día 15 del mismo mes y año, se dijo lo siguiente:

La iniciativa sostiene el criterio de que es necesaria la Ley Orgánica del Congreso a que se refiere el artículo 70 de la Constitución, a fin de hacer posible la instalación y funcionamiento del Colegio Electoral, así como de la propia H. Cámara de Diputados de la próxima LI Legislatura y que, como principio fundamental aun cuando no se expresa de esta manera en la exposición de motivos, claramente *se infiere del contenido general de la misma debe mantenerse la vigencia del actual Reglamento Interior del Congreso General* en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias de esta ley y el Reglamento Interior y de Debates en lo que no se opongan a la misma.

1. En el debate de esta iniciativa, se puso de manifiesto que era producto de las circunstancias pero no de una auténtica vocación hacia el cambio democrático, y se reconoció en tal sentido, el mérito de la iniciativa de la diputación veracruzana. El Congreso, no obstante, aprobó la iniciativa de referencia y la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de mayo de 1979.

2. Esta primera Ley fue objeto de reformas, publicadas en el citado *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1981.

El 14 de julio de 1994, entró en vigor la *ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos* que se halla vigente, la cual, en lo general mantiene la estructura de la Ley derogada y sólo fue adaptada para hacerla congruente con otras reformas sobrevinientes a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Colección de Reglamentos desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 24 de noviembre de 1810, hasta el *Diario Oficial* de 20 de enero de 1975, Cámara de Diputados, México.

Diario de los Debates, L. Legislatura, Periodo Extraordinario. año III, núms. 4 y 5 de fechas 9 y 15 de mayo de 1979, respectivamente.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

Guía para consultar las prescripciones constitucionales y del Reglamento Actual del Poder Legislativo de la Unión, diputado licenciado, José Romero, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1914.

ley reglamentaria

I. La *ley reglamentaria* es, como está dicho (*vid. supra, ley orgánica*) una especie del género *ley ordinaria*.

II. Las leyes reglamentarias, son simple y sencillamente las que desarrollan un precepto constitucional.

En tal sentido, podemos decir que existe consenso entre los tratadistas mexicanos, *v. gr.*: Leyes reglamentarias son las "que concretan y desarrollan bases establecidas en la Constitución"; "las que desarrollan en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución".

1. Las denominaciones: "ley orgánica" y "ley reglamentaria" no siempre se observan con pulcritud jurídica por los legisladores mexicanos.

La Constitución en diversos preceptos da bases generales respecto de una materia e indica, en el propio precepto, que será la ley la que establecerá las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones, o para fijar casos, condiciones, requisitos, etc. La ley que haga este desarrollo podría denominarse ley reglamentaria. Cabe aclarar que omitir en la denominación el carácter de la ley, no implica que varíe su naturaleza.

2. No debe confundirse la ley reglamentaria con el reglamento. Aquélla emana del Poder Legislativo; éste, es norma expedida por el Presidente de la República y desarrolla una Ley del Congreso (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 14a. ed.

PENICHE BOLIO, Francisco J., *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México. 1970.

SEÁIS ARROYO, José *et al.*, *Técnica Legislativa*, Porrúa, México, 1988.

ley suprema

I. El adjetivo *supremo(a)*, del latín *supremus*, significa: 1. Sumo, altísimo. 2. Que no tiene superior en su línea (DLE). En su consecuencia, tomada en su sentido literal, la expresión *ley suprema* alude a la norma colocada en la cima de todas las que integran el sistema jurídico de un Estado. Las expresiones *ley fundamental* y *ley suprema* se identifican y son utilizadas para aludir a la Constitución.

Suprema, en otros idiomas, se escribe: en portugués, *supremo*; inglés, *supreme*; francés *suprême*; alemán, *oberst*, *höchst* e italiano, *supremo*.

III. La *ley suprema* de los Estados Unidos Mexicanos es su Constitución política, vigente desde 1917 y cuyo artículo 133 dice literalmente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, *serán la ley suprema de toda la unión*. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados (cursivas del compilador).

La lectura del texto puede inducirnos a pensar, *prima facie*, que no es sólo la Constitución la Ley Suprema del Estado Mexicano, puesto que menciona a las leyes del Congreso y a los Tratados; sin embargo, una lectura cuidadosa del propio texto nos lleva a la conclusión de que la Constitución es *suprema* respecto a las leyes federales porque éstas, para formar parte de aquéllas, deben emanar, esto es tener su origen en la propia Constitución y es que: "Por Constitución entendemos siempre que hablamos con propiedad y con exactitud, el *conjunto* de leyes, instituciones y costumbres que, deducidos de ciertos principios racionales permanentes, constituyen el sistema general por el que la comunidad ha admitido ser gobernada" (*Bolingbroke*). Las normas reguladores de un gobierno, seleccionadas para integrar la *ley suprema* no actúan separadamente, ya que forman parte del sistema de gobierno o mejor dicho de la estructura constitucional del Estado (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1958, 4a. ed.

WHEARE, K.C., *Las Constituciones Modernas*, Labor, Barcelona, 1975, 2a. ed.

leyes

I. Cuando se habla de *leyes*, se alude bien a las llamadas *leyes científicas* o a los *conjuntos de normas* de diversas especies, v. gr.: se habla lo mismo de *leyes del arte* o de *leyes de la moral* o bien de *leyes divinas* y de *leyes constitucionales*.

1. *Nomos*, *lex*, son vocablos que en su origen significaron: regla de conducta para ser observada o cumplida por los seres humanos, establecidas por la voluntad consciente de otros, encargados, por lo general, de la dirección o gobierno de la comunidad. Tales vocablos, jamás denotaron la uniformidad reiterativa de los hechos físicos.

2. Aristóteles nunca habló de leyes en sentido científico. Fue en la Roma antigua donde pensadores insignes como Lucrecio, hablaron por vez primera de *leges naturae*, relativas a los fenómenos físicos, distintas de las normas reguladoras de la conducta humana.

3. En la actualidad se acepta la existencia de *leyes naturales*, o sean las que expresan relaciones constantes o uniformes de causa a efecto es decir, lo que es, en contraposición a las *leyes o normas de conducta*, que se refieren a lo que *debe ser*. mismas que hallamos en los respectivos campos de la religión, de la moral, de los convencionalismos sociales y, obviamente, del *derecho*.

II. En el campo jurídico, las *leyes* son: reglas de conducta emanadas del Poder Legislativo, sancionadas y promulgadas por el Poder Ejecutivo, publicadas formalmente para el cumplimiento inexcusable por parte de los gobernados a quienes están dirigidas (leyes en sentido estricto); o

bien, reglas abstractas y obligatorias de conducta, de naturaleza general y permanente, referidas a un número indeterminado de personas, de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo comúnmente indefinido, y sustentadas por la coercibilidad que es nota substantiva del Derecho (leyes en sentido amplio).

Una clasificación de las leyes, que ha sido aceptada en términos generales es la siguiente:

- a) Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen (nacionales, extranjeras, de derecho uniforme);
- b) desde el punto de vista de su fuente (legislativas, consuetudinarias, jurisprudenciales);
- c) desde el punto de vista de su ámbito de validez (federales y locales: de los estados, de los municipios);
- d) desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez (de vigencia indeterminada o determinada);
- e) desde el punto de vista de su ámbito material de validez (de Derecho Público: constitucionales, administrativas, penales, procesales, internacionales, industriales, agrarias) y de Derecho Privado (civiles y mercantiles);
- f) desde el punto de vista de su ámbito personal de validez (genéricas e individualizadas);
- g) desde el punto de vista de su jerarquía (constitucionales, ordinarias: orgánicas, de comportamiento y mixtas, reglamentarias e individualizadas (privadas y públicas);
- h) desde el punto de vista de sus sanciones (*lege perfectae*, *leges plus quam perfectae*, *leges minus quam perfectae* y *leges imperfeae*);
- i) desde el punto de vista de su cualidad (positivas o permisivas y prohibitivas o negativas);
- j) desde el punto de vista de sus relaciones de complementación (primarias y Secundarias: de iniciación, de duración y de extinción de la vigencia; declarativas o explicativas, permisivas, interpretativas, sancionadoras), y
- k) desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares (taxativas y dispositivas) (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

KORKOUNOV, N.M., *Cours de Theorie Generale du Droit*, París, 1914, 2a. ed.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2a. ed.

libro

I. La palabra *libro*, deriva del vocablo latino *liber*, *libri*, con el cual se designaba al papiro o pergamino. En un principio, los *codex* se formaban con tablillas y, cuando éstas fueron substituidas por hojas de pergamino o de papiro, el *liber* y el *codex* se identificaron por su estructura material.

Libro, se escribe en otros idiomas: en portugués, *livro*; inglés, *book*; francés, *livre*; alemán, *buch* e italiano, *libro*.

II. Desde la antigüedad, cobraron carta de naturalización ciertas normas para estructurar las recopilaciones de normas jurídicas, a fin de hacer lógico, sistemático, el orden de las materias tratadas en ellas. Así, códigos y leyes fueron comúnmente divididos en *libros, títulos, capítulos, secciones y artículos*. Asimismo, se afirmó la costumbre de llamar libros a las partes principales en que resultaban divididas obras científicas o literarias de alguna extensión.

"Hasta nuestros días, la división de un cuerpo normativo en libros, es más frecuente en los Códigos que en las Leyes, ya que al conjuntar estas diversas instituciones de una rama del derecho es conveniente que cada una de ellas tenga un tratamiento por separado."

III. Las principales leyes mexicanas, de alguna extensión, *v. gr.*: la Ley de Vías Generales de Comunicación, está dividida en libros donde se incluye todo lo concerniente a cada uno de los tipos de comunicación reglamentados. En todos los códigos vigentes: Civil, Penal, de Comercio, de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ejemplo, están divididos en libros (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

SÁENZ ARROYO, José *et al.*, *Técnica Legislativa*, Porrúa, México, 1988.

licencia parlamentaria

I. El vocablo *licencia* es un documento en el que consta un permiso o autorización; su etimología proviene del latín *licentia* que significa permiso; libertad de *licens*, participio activo, estar permitido, ser lícito. En términos generales, la licencia otorga, cede o faculta a un individuo, para realizar determinado acto.

Esta voz se escribe *licença* en portugués; *licence* en inglés; *permission* en francés; *erlaubnis* en alemán y *licenza* en italiano. Por cuanto a la palabra *parlamentaria* (*vid. infra*).

II. En el ámbito del derecho, el término *licencia* suele emplearse como una autorización por parte de la autoridad que permite al gobernado obtener, después de cumplir con determinados requisitos, la facultad de obrar conforme a las normas jurídicas. Asimismo, se emplea el término referido, para hacer alusión a la falta temporal de asistencia al trabajo por tiempo determinado, por parte de un empleado público o privado, previa autorización del jefe o superior jerárquico.

En ese sentido, en el derecho parlamentario, la licencia es la autorización que otorga el Presidente del órgano legislativo a los miembros del mismo, para ausentarse de sus labores por un tiempo, ya sea por enfermedad o para desempeñar alguna otra función pública; dicho permiso puede ser con o sin goce de sueldo.

III. La Constitución mexicana establece en su artículo 62 que los diputados y senadores propietarios no podrán desempeñar ningún otro empleo o comisión en la Federación o los estados, por los cuales perciba un sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación; en caso de infringir esta disposición, se castigará con la pérdida del carácter de representante popular.

Atendiendo al mismo ordenamiento jurídico, en su artículo 63, señala que cuando sin causa justificada o previa licencia falten 10 días consecutivos los diputados o senadores, se entiende que renuncian a concurrir a sesionar hasta el periodo inmediato, llamándose a sus suplentes.

La licencia parlamentaria impide el desempeño de dos o más funciones públicas y que el legislador se distraiga de sus tareas o no les dedique el tiempo necesario; o bien, que alguna enfermedad le impida asistir a sesiones, que de ser grave, lo sustituye el suplente.

Cabe hacer mención, que el Congreso mexicano tiene facultad de otorgar licencia al Presidente de la República, según la fracción XXVI del artículo 73 constitucional, lo que tiene importancia política, al referirse a la permanencia del Ejecutivo Federal en su cargo.

El Senado aprueba las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, concedidas por el Presidente de la República por más de un mes, conforme al artículo 99 constitucional (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Heliasta, Buenos Aires, 1992.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, Senado de la República, México, 1967.

líder

I. Etimológicamente proviene del vocablo inglés *leader* que significa guía. Se le denomina así, al jefe o conductor de un partido político, de un grupo social o colectividad. En otros términos, es la persona que dirige o encabeza un grupo. La palabra *líder* guarda una estrecha relación con el carisma, en virtud, de las cualidades o características que pueda tener un individuo, que le permitan atraer la atención de una colectividad o de un sector de ésta. Para Max Weber, el tipo de legitimidad carismático se basa precisamente en que una persona (líder) por su carisma va a guiar los destinos de una sociedad, legitima su poder en su atracción natural.

II. En el derecho parlamentario el término *líder* se emplea para designar al legislador que preside el órgano legislativo o bien, la fracción parlamentaria de su partido político. La designación del líder del parlamento varía de acuerdo con el régimen político; así, en un sistema presidencial es el titular del Poder Ejecutivo quien influye en la nominación del individuo que presidirá el Congreso o Cámara (según se le denomine), cuando pertenece al partido mayoritario, independientemente del formalismo jurídico que establezca la ley.

En cambio en un régimen parlamentario, como el de Inglaterra, el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, es quien ocupa el cargo de primer ministro del gobierno británico y dirige los trabajos de la cámara, lo que le da un distintivo especial. En ambos casos, los líderes (formalmente llamados presidentes) de los órganos legislativos, coordinan las labores parlamentarias que se desarrollan en las comisiones de trabajo, tienen a su cargo la administración del parlamento y mantienen relación directa con los líderes de las otras fracciones parlamentarias.

Por lo que respecta al o a los líderes de los grupos parlamentarios que no tienen la mayoría en un parlamento, su función estriba en guiar a sus compañeros legisladores en la estrategia partidista a seguir en las labores legislativas, ya sea en comisiones o en sesión, para defender la postura ideológica de su partido político. Además de ser los encargados de negociar los acuerdos parlamentarios con el resto de los coordinadores de otras fracciones. Su nombramiento, es por lo regular una designación por parte de la dirigencia de su organismo político; pocos casos se dan, en que sus correligionarios sean quienes lo eligen, pero si esto llega a ocurrir la elección es sólo un

acto de confirmación de una decisión partidista o de un consenso de grupos parlamentarios ya adoptada.

III. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece para la Cámara de Diputados, que el líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión (art. 38 fracción V). Para la Cámara de Senadores, el presidente de la Gran Comisión (líder) es designado por la mayoría de los miembros que integran el cuerpo colegiado (art. 92). En ambos casos, el líder camaral tiene un papel importante, porque se encarga de conducir la vida parlamentaria por las vías del diálogo y el respeto entre adversarios.

Tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores, señala la Ley Orgánica del Congreso, que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de dicha ley.

Bajo el nombre de coordinador de la fracción parlamentaria, se le denomina al líder de cada fracción. Los coordinadores, forman parte de la Comisión de Régimen Interior y Concertación Política, que funge como el órgano de gobierno de la Cámara (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, Porrúa, México, 1987.

SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, UNAM, México, 1991.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 2a. ed.

llamamiento al orden

I. El vocablo *llamamiento*, proviene del verbo llamar que tiene su raíz del latín *clamare*, que significa gritar, clamar; también, concibiéndose como "llamar a gritos" o bien "convoca" "citar". En su primera acepción, se define como captar la atención de alguien con voces o gestos y, en su cuarta acepción como convocar a una reunión.

A este término se le denomina en otros idiomas, de la siguiente manera: *chamar* en portugués; *to call* en inglés; *appeler* en francés; *arrufen, klopfen, scheller* en alemán; *chiamare* en italiano.

Por lo que hace al término orden, se define como una distribución armónica y simétrica de un conjunto de personas u objetos, o bien, de acuerdo con su décima acepción es un mandato que hay que acatar. En cuanto a la denominación de orden en otras lenguas (*vid. infra*).

II. Para el derecho parlamentario el llamamiento al orden es la facultad que tiene el presidente de la mesa directiva, para convocar a los legisladores a que no alteren la tranquilidad que debe imperar en las sesiones y guarden la compostura pertinente en el recinto; es decir, que exista el respeto y la solemnidad que implica el trabajo parlamentario; ya que en ocasiones, por la intensidad del debate, se llega al desorden o la expresión de voces disonantes

Así, el reglamento del Congreso de los Diputados en España establece en su artículo 103 que los diputados y oradores serán llamados al orden, por los siguientes supuestos: cuando profirieren palabras o vertieron conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad; cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones; cuando se interrumpa o altere el orden de las sesiones y cuando retirada la palabra a un orador, pretenda continuar haciendo uso de ella.

III. En el caso de México, el artículo 105 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es categórico al establecer que es el presidente de la mesa directiva el único que puede reclamar el orden, por cualquiera de estas causas: cuando se infrinjan los artículos del reglamento; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Cabe destacar, que dicho reglamento contempla en su precepto 107 los casos en los que no se puede llamar al orden a un orador: cuando critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero de existir injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en la sesión inmediata. El Presidente instará al ofensor a que las retire o las satisfaga al ofendido, si aquél no lo hiciera, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa, se autoricen por la secretaría, insertándolas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar; también pedirá orden al público, que se encuentre en las galerías, y en caso de perturbaciones, podrá despedirlos, según el artículo 209 del Reglamento (JAVIER OROZCO GÓMEZ)

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, José Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Cambio XXI, México, 1993.

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, instituto de investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987.

Reglamento del Congreso de los Diputados de España, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, t. I, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1991.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

lobby

I. Expresión anglosajona que significa corredor o pasillo conectado a un cuarto largo, o una serie de cuartos, y es usado como camino de paso o cuarto de espera. También se le conoce así, a una parte del recinto parlamentario no considerada para uso oficial; de ahí que en Inglaterra al punto central de las casas del parlamento se le denomina *lobby* central, donde se reúnen a conversar los parlamentarios, periodistas y el público que asiste.

El término *lobby* traducido al español significa cabildeo, que tiene las siguientes denominaciones en otros idiomas: *cabalar* en portugués; *to lobby* en inglés; *briguer* en francés e *intrigieren* en alemán.

II. La palabra *lobby* se refiere a la actividad que realizan una serie de individuos en los pasillos de un órgano legislativo, con el objeto de inducir votación o la discusión de un tema, hacia un sentido. Esa labor de negociación y convencimiento que realizan los llamados cabilderos puede ser apoyada por un grupo de interés o de presión, que requieren de los beneficios que le pueda otorgar una reforma legal o la posición que adopten los grupos parlamentarios. Es decir, el cabildeo no sólo puede ser encargo por parte de un partido político o de una fracción parlamentaria; sino también, de grupos ajenos al parlamento o de cualquiera de los otros dos poderes.

En Estados Unidos el término *lobby* surgió en 1789 con la realización del primer Congreso en la ciudad de Nueva York, cuando un grupo de comerciantes y granjeros acudieron al recinto parlamentario en busca de concesiones o privilegios (contratos, patentes, derechos); estos

asistentes, fueron invitados a esperar en el lobby, por lo que se les llamó agentes del *lobby* (vid. *infra*, *lobismo*) (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CALVO BACA, Emilio, *Diccionario Venezolano del Político y el Parlamentario*, Calvin, Caracas, 1983.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary*, John Wiley and Sons, USA, 1991.

FERNÁNDEZ GARCÍA, María Jesús, *Parlamento y Lenguaje*, Asamblea de Extremadura, España, 1987.

lobismo

I. El término *lobismo* deriva de la práctica excesiva del cabildeo (*lobby*); el *lobbyist* (cabildero) realiza su actividad de sondeo y/o convencimiento, no sólo como una praxis que tiene por objeto defender intereses definidos e influir en las decisiones del parlamento; sino que se convierte en una forma de operación que busca controlar de manera permanente la opinión del órgano legislativo, convirtiéndolo en presa fácil de sus intereses. Para lograrlo, el cabildero cuenta con una gran estructura y recursos para operar, que le permiten cubrir todos los espacios.

II. La practica del *lobismo* tiene distintas aplicaciones, dependiendo del margen de maniobra con el que cuenten. De la habilidad y convencimiento que posean, dependerá el éxito de su misión. Si bien, el cabildeo es benéfico para la vida parlamentaria, para sensibilizar a los parlamentarios sobre un tema o lograr alcanzar el consenso o un acuerdo mayoritario sobre una reforma legal, su deformación a través de intereses ocultos o de dominio sobre el parlamento lo convierten en una actividad perniciososa.

El *lobismo* tiene una aplicación distinta en un régimen parlamentario, que en un régimen presidencial. En el primero, su labor se incremento por la independencia y fortaleza del Poder Legislativo. En el segundo caso, es más intenso, debido a la rígida separación de poderes.

Veamos dos ejemplos sobre la práctica del cabildeo, en el Congreso de los Estados Unidos y el Parlamento de Inglaterra. En los Estados Unidos, la actividad de *lobbying* es toda una tradición: desde los orígenes del Congreso estadounidense había gentes que no eran representantes, que conocían y empleaban medios diversos para influir sobre los congresistas para que dictasen u obstruyesen una legislación de acuerdo con sus intereses. Con el paso del tiempo, el *lobby* en el Congreso de los Estados Unidos se convirtió en el centro de todo tipo de asuntos, en donde "amigos de los congresistas, funcionarios principales, congresistas que fracasaron en la reelección, abogados, periodistas, parásitos de los departamentos y miembros del Congreso defendían ciertos intereses", por lo que, los vocablos *lobby* y *lobbyist* significaban vituperio y desprecio. En la actualidad, el *lobbyist* tiene grandes ingresos y actúa abiertamente; los grupos de interés que están tras de él, tienen organizaciones territoriales extensas, concentrándose en Washington, donde cuentan con oficinas ocupadas por funcionarios adiestrados y expertos, con una dirección ejecutiva y un moderno equipo de investigación y áreas de propaganda. Estos grupos cuentan con dos clases de delegaciones: "aquellas cuyo interés principal, está en asegurar de modo inmediato beneficios particulares y aquellas cuyo interés principal está en procurar para sí y para otros bienes espirituales o materiales".

A diferencia del Congreso estadounidense, donde la práctica del lobismo ronda en su recinto, el caso del Parlamento en Inglaterra es totalmente distinto, ya que no tiene la misma penetración. En el siguiente caso lo observaremos: dos diputados de la Cámara de los Comunes eran culpables de revelar información a los periódicos referentes a la actividad de esa cámara en el pasado, presente y futuro; opiniones expresadas en una reunión de los miembros del partido laborista en el órgano

legislativo. Los sucesos quedaron al descubierto cuando uno de los diputados escribió un artículo, en el que denunciaba que la actividad parlamentaria del partido laborista se filtraba al público; argumentando que los diputados daban información por dinero, en estado de embriaguez o tal vez como una especie de recompensa por el trato que le da la prensa. La comisión de investigación que se creó para este hecho, descubrió que precisamente quien escribió ese artículo había recibido dinero a cambio de dar información. Por tal motivo en los debates del 10 de diciembre de 1947, se encuentra la siguiente resolución de la Cámara de los Comunes:

Que si en cualquier caso un diputado ha sido declarado culpable por esa Cámara, acusado de dar dinero por revelar y publicar información confidencial sobre cuestiones relacionadas con el parlamento, cualquier persona responsable de ofrecer tal dinero, sufrirá condena grave por parte de esta Cámara, que considerará tal acto de acuerdo con las circunstancias.

Es decir, mediante esta resolución, el parlamento busca prevenir cualquier clase de soborno o corrupción de parte de cabilderos hacia los parlamentarios, a fin de influir en sus decisiones.

III. En el caso de México, el *lobbysmo* tiene poco uso, en virtud de que la influencia se concentra en el Presidente de la República y en los secretarios de Estado, dado que de allí parte la inmensa mayoría de las iniciativas. Se incrementará la labor de cabildeo en la medida en que al Poder Legislativo, sea más fuerte e independiente (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BARRENA GARCÍA, Alberto, *La democracia como problema*, Ediciones ICAI, Madrid, 1978.

CALVO BACA, Emilio, *Diccionario Venezolano del Político y el Parlamentario*, Calvin, Caracas, 1983.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary*, John Wiley and Sons, USA, 1991.

mandato constitucional



I. Se entiende por mandato todo encargo o comisión; actuar en representación de alguien, en general orden o disposición imperativa. Sin atender a su etimología latina, del verbo mandar, *mandare* significa encomendar, encargar, poner en manos de o dar órdenes.

Esta voz se escribe *mandato*, *ordem* en portugués, *mandate* en inglés, *ordre*, *mandement* en francés y *mandat* en alemán.

Dentro del derecho privado el mandato es un contrato por el cual una persona llamada mandatario se obliga a ejecutar por cuenta de otra denominada mandante los actos jurídicos que éste le encarga. En ese sentido, el mandato tiene efectos entre las partes y para que lo tenga frente a terceros se requiere un poder de representación, que otorgue al mandatario ciertas facultades para actuar.

II. En ese sentido, pero con un campo de acción distinto, en el derecho público y en el caso concreto del derecho constitucional, el mandato va ligado a la idea de representación política, en virtud de que la ciudadanía a través de sus representantes populares, va a conformar un gobierno, en el cual, los mandatarios (gobernantes) actúan y ejercen el poder con base en la voluntad de sus mandantes (gobernados) plasmada en un texto constitucional.

Es decir, cada acto, facultad u obligación del gobernante tiene su fundamento en una constitución, además de estar actuando en nombre y representación del pueblo. De aquí que el cuerpo electoral designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo, que comúnmente son los individuos que integran los poderes Ejecutivo y Legislativo, salvo algunas excepciones donde se elige a miembros del Poder Judicial; en virtud de que ha desaparecido en la actualidad el gobierno directo del pueblo, salvo en los cantones suizos.

En síntesis, el *mandato constitucional* tiene su fundamento en el sistema representativo, en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos. Precisamente, para robustecer la idea del ejercicio del gobierno por medio de representantes, se utilizó la figura civilista del mandato. En la teoría representativa, la nación es una persona titular de la soberanía, que confiere el poder de ejercer en su nombre esa soberanía; relación de mandato que origina una representación de la nación por el parlamento, postura que sostiene León Duguít.

Esta posición fue combatida por Carré de Malberg y André Hauriou, al no admitir la figura del contrato de mandato en la elección de los gobernantes, simplemente por el procedimiento de designación de los mismos. Postura que ha imperado en nuestros días, además de no existir un contrato de por medio entre representantes y electores.

Para el autor francés Maurice Duverger, en el mandato imperativo el concepto de mandato del derecho privado se traslada al derecho público, ya que la designación de diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. Mientras que el mandato representativo, "el conjunto de diputados representa a la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación" siendo este último planteamiento, el que predomina en los parlamentos (JAVIER OROZCO GÓMEZ)

bibliografía

DUVERGER, Maurice; *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992, 2a. Reimp.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1995.

ZAMORA y Miguel Ángel Valencia, *Contratos civiles*, Porrúa, México, 1985.

mandato parlamentario

I. Bajo esta denominación suele llamársele a la representación política de los legisladores; en el entendido, que están cumpliendo con el mandato de los electores, al representarlos en el parlamento; siendo uno de los temas polémicas en el ámbito de esta materia. Diversos autores han expresado su opinión al respecto, existiendo una disyuntiva: los legisladores son representantes de la nación o representan a una demarcación territorial determinada, en donde los electores son los mandantes y ellos, los mandatarios.

II. La idea y noción del *mandato parlamentario* la encontramos en la alta Edad Media, donde las cuestiones políticas se encontraban vinculadas al elemento patrimonial (feudalismo), de ahí su encuadramiento a los esquemas del derecho privado; por ello, en sus orígenes la representación política se explica en razón de la concepción de la representación del derecho civil, que es la figura del mandato.

De la misma manera que en el derecho privado, donde se recibe por medio de un contrato los poderes de otro para practicar actos o administrar intereses en su nombre, en los Estados Generales de Francia sus integrantes actuaban con base en los cuadernos de instrucción, donde se encontraban los puntos que tenían que abordar en asamblea, además de tener la obligación de rendir cuentas.

Es decir el mandato parlamentario surge, desarrolla y extingue en la Edad Media, cuando se consideró que los integrantes de los estamentos no podían apartarse o modificar el *mandato imperativo* (*vid. supra*) que los ligaba a los intereses del rey y que tan sólo eran convocados para autorizar subsidios o emitir consejos; en síntesis, los representantes actuaban como portavoces de una colectividad, mas no por un interés nacional.

Con la ordenanza real del 24 de enero de 1789 en Francia, relativa al reglamento de las elecciones, el precepto 45 disponía “los poderes de los diputados debían ser generales, sin subordinación de los representantes a los *cahiers*”. Otro ejemplo lo tenemos con la ley orgánica en la elección de diputados en Francia (1875) que dice: “Todos los mandatos imperativos son nulos de toda nulidad” y la Constitución alemana de Weimar dispone: “Los diputados son los representantes de toda la nación. Están sometidos a su conciencia sólo y no están vinculados por ninguna clase de instrucciones.”

Con ello, se pasa de un mandato imperativo a una representación política genuina, en la que la nación delega el ejercicio del poder en sus representantes (parlamentarios) y la voluntad expresada por éstos es la voluntad nacional. Así, los parlamentarios actúan libres de toda influencia o instrucción, de ahí la razón de ser, de la inmunidad que gozan que los garantiza hablar libremente y la inviolabilidad en el ejercicio del cargo. Hoy en día, la noción del mandato parlamentario ha sido superada, y si llega a utilizarse es como una mera expresión o sinónimo de la representación política.

Esta polémica entre el mandato imperativo y la representación política, encuentra en el “discurso a los electores de Bristol” de Edmund Burke en 1774, un documento que ilustra la libertad absoluta de los diputados respecto a sus electores. Este célebre personaje inglés, admite que el representante debe tener en cuenta la opinión de los electores, pero no sujetar su juicio maduro a los deseos particularistas y criterios menos meditados de aquéllos. A su juicio, el parlamento no era un Congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles, intereses que cada uno de sus

miembros hubiera de sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino que, al contrario, el parlamento era una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad.

III. El artículo 40 de la Constitución, interpretado, considera las cámaras como órganos representativos de la nación, porque nuestro régimen lo define como una República representativa y democrática. Por ello, en concordancia con lo anterior, el artículo 51 constitucional reitera que los diputados son representantes de la nación.

Esto confirma, el apego de México por la teoría del mandato representativo, donde los miembros del órgano parlamentario, representan a toda la nación y no existe contrato alguno, que los obligue a cumplir mandato alguno de los electores (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM-LV Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1994.

GARCÍA COTARELO, Ramón y Blas Guerrero, *Teoría del Estado y sistema político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1980, 2a. ed.

GIL VALDIVIA, Gerardo, "La representación parlamentaria y las estructuras sociales y económicas", en *Deslinde*, núm. 104. UNAM, México, 1978

mayoría absoluta

I. El término *mayoría* proviene etimológicamente del latín *major*, del catalán *majoria* y del indoeuropeo *mag-yos* que significan mayor. Dentro de las distintas concepciones que le otorga el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa calidad de mayor; mayor cantidad o también relacionado con la mayoría de edad que requiere una persona, para ser sujeto de derechos y obligaciones. En términos políticos, la mayoría implica el número más crecido de votos conforme una votación o elección.

Del término *mayoría* su equivalente en otros idiomas es: *maioria* en portugués; *majority* en inglés; *majorité* en francés; *majortät* en alemán y *maggiorita* en italiano. Mientras que *absoluta*, se traduce como absoluto en portugués; *absolute* en inglés; *absolu* en francés; *unbeding* en alemán y *assoluto* en italiano.

II. La *mayoría absoluta* significa tener el 50 por ciento de una votación más uno, o como acostumbra a decirse la mitad más uno. Este tipo de mayoría es requerido por algunos textos legales, como la Constitución o reglamentos interiores de parlamentos o congresos, para que sea aprobada alguna reforma jurídica o para tomar una decisión.

Así, por ejemplo el artículo 64 de la Constitución de Italia establece que la aprobación del reglamento de las cámaras debe ser por mayoría absoluta de sus miembros; ese mismo texto constitucional dispone en su precepto 138 que "las leyes de revisión de la Constitución y las demás leyes constitucionales deben ser aprobadas, en la segunda votación, por una mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras"; pero, para evitar que sobre ellas se solicite un referéndum, se requiere de una mayoría calificada (dos terceras partes de sus integrantes).

Al igual que la mayoría relativa, la absoluta suele también requerirse para fines electorales, caso concreto, en el sistema electoral a dos vueltas o *ballottage* como le denominan los franceses y que consiste, en que aquel candidato a la Presidencia que obtenga el 50 por ciento de los votos más uno (mayoría absoluta) en la primera vuelta gana la elección; en el supuesto de que ningún aspirante presidencial lo logre, aquellos que alcanzaron un cierto número de votos, participarán en

una segunda ronda electoral, en donde, el que obtenga el mayor número de votos será el triunfador.

III. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en México, establece en su artículo 158, que todas las votaciones se verifican por mayoría absoluta, salvo los casos que la Constitución y el propio reglamento especifiquen una mayoría calificada (las dos terceras partes de los votos) (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ANDREA, José Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Cambio XXI, México, 1993.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992, 2a. reimp.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1993.

mayoría calificada

I. Este tipo de mayoría tiene un significado especial, ya que no es requerida frecuentemente, salvo ciertas excepciones. La *mayoría calificada* es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa.

En cuanto a la palabra *calificada* se escribe en portugués *qualificar*, en inglés *to qualify*; en francés *qualifier*; en alemán *beurteilen, qualifizieren* e italiano *qualificare*.

II. El que se solicite una mayoría *calificada* en un parlamento, implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes, que vayan más allá de la simple mitad más uno de los votantes, sobre todo cuando se trate de determinadas reformas legales o asuntos trascendentes, donde se requiera por su importancia un apoyo considerable de los parlamentarios.

III. En ese sentido, encontramos que la Constitución política mexicana en su artículo 135, referente al proceso que se tiene que seguir para reformarla, determina que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...

La interpretación de la mayoría calificada exigida por el texto constitucional mexicano, tiene su fundamento en que toda Constitución debe ser rígida, es decir, que no sea fácil de reformar, lo que la convertiría en flexible; por ello, se requiere de una mayoría calificada, en este supuesto las dos terceras partes, de los miembros de las cámaras presentes en la sesión respectiva. (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Edición Privada, México, 1984.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

mayoría parlamentaria

I. Es aquella fracción de parlamentarios que pertenecen al partido político, que obtuvo el mayor número de asientos en el órgano legislativo. Por naturaleza, a la *mayoría parlamentaria* le corresponde tener a su cargo la dirección del parlamento, coordinando su funcionamiento y administración. Asimismo, la mayoría que posee ese partido político le permite que el líder, que designe, sea el presidente de dicho órgano.

II. Al partido político que tiene la *mayoría parlamentaria*, ésta le representa varias ventajas: coordinar los trabajos de un Congreso o Cámara; la distribución de presidencias de comisiones; la vigilancia de recintos; la representación jurídica del órgano y la aprobación de proyectos legislativos”, por mayoría, atendiendo al tipo de votación que se requiera. Lo anterior, debido a que la aprobación de asuntos por mayoría calificada permite a los grupos minoritarios ejercer el “veto de las minoría”.

La actuación de una mayoría parlamentaria dependerá del régimen político donde se ubique. Así, en uno presidencial apoyado en un sistema de partido hegemónico, la mayoría parlamentaria estará al servicio del Poder Ejecutivo; si es un sistema presidencial donde exista la alternancia del poder, podría presentarse un Poder Ejecutivo de un partido diferente a la mayoría parlamentaria, lo que permite un equilibrio entre poderes. En la práctica, las discusiones que se presenten en el órgano legislativo sobre proyectos del ejecutivo, serían más intensas y susceptibles de sufrir modificaciones substanciales.

En un régimen parlamentario, en cambio, a la mayoría le corresponde por naturaleza y origen, tanto la coordinación del parlamento como el gobierno del Estado; pero a diferencia de un régimen presidencial, en el parlamentario, la mayoría tiene la presión que en un momento dado mediante una moción de censura puede cuestionarse su labor gubernamental y si el rey lo decide (en el caso del sistema inglés) se convoca a elecciones, donde puede refrendar o perder su carácter de mayoría.

Ahora bien, el principio de la mayoría es el modo concreto de manifestarse que tiene la autoridad democrática, que emprende una serie de decisiones políticas y medidas de gobierno a las que sería imposible llegar, si se requiriese la unanimidad, justificando su realización en su carácter de mayoría.

Por lo que, en este término es de especial importancia el sistema electoral que se utilice para la conformación del parlamento, ya que a partir de aquél, sabremos cuál es la intención o la idea que se tiene para la participación de los partidos políticos, no sólo en la elección sino también para verse representados en un Congreso o Cámara.

En ese momento, se podrá apreciar cuál será la fuerza de la mayoría y la minoría parlamentaria, en razón de su presencia en el parlamento. La mayoría si es considerable, transitará sin problemas durante el periodo que dure la legislatura; por el contrario, si es corto el margen de mayoría tenderá a la negociación y alianzas políticas, para la aprobación de reformas legales que requieran mayoría calificada (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BARRENA GARCÍA, Alberto, *La democracia como problema*, Ediciones ICAI, España, 1978.

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987.

TOVAR, Orlando, *Derecho Parlamentario*, Facultad de Derecho-Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 1973.

mayoría relativa

I. Dentro de los tipos de votaciones por mayoría, la relativa es la de empleo más común, por la sencillez de su aplicación. La *mayoría relativa* consiste en que el candidato o asunto sometido a votación, obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada uno de sus oponentes o cuestiones que se votan a la vez.

II. Este tipo de votación mayoritaria tiene una doble aplicación: electoral y parlamentaria. Por lo que hace a la primera, la doctrina contempla una serie de ventajas y desventajas entre las que podemos señalar las siguientes: en cuanto a las ventajas se encuentran la sencillez y claridad en su empleo; produce un mayor contacto e identificación entre los candidatos y electores; da como resultado una mayoría política coherente y homogénea que produce gobiernos estables y propicia la integración de partidos o coaliciones y también puede conducir a la bipolarización.

Por lo que hace a sus desventajas, tenemos que las minorías quedan sin representación; cuando existe un alto abstencionismo, sólo una minoría de electores acaba eligiendo a candidatos que supuestamente triunfan por mayoría; propicia el bipartidismo y las minorías quedan confinadas a una localización geográfica que no refleja necesariamente la realidad.

En su dimensión parlamentaria, la *mayoría relativa* como parte de una votación decidirá la aprobación o rechazo a una reforma legal o asunto. Su aplicación consiste simplemente en unificar criterios en cuanto a un tema que se someta a discusión o propicia la alianza entre dos o más grupos parlamentarios. En cada votación el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 1980.

DIETER, Nohlen, *Los Sistemas Electorales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992, 2a. Reimp.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1999

mayoría simple

I. *Simple*, que significa no compuesto, no combinado; no complicado, fácil: del latín *simplicis* "simple" del indoeuropeo *sm-plo* "simple".

II. Es la que decide una votación con base en el mayor número de votos emitidos, puede ser de dos tipos: nominal y económica. Por el principio de contradicción, la mayoría simple no es ni absoluta ni calificada, ya que es, la mayoría de los presentes y no mayoría de los integrantes del Congreso o de la Cámara.

III. En el caso del Congreso de la Unión en México, se le denomina votación nominal cuando cada miembro de la Cámara, comienza por el lado derecho del Presidente, se pone de pie y dice en voz alta su apellido y nombre, si fuera necesario, agrega la expresión sí o no. Un secretario lleva la cuenta (art. 147 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

La votación económica a la práctica de ponerse de pie los individuos que aprueban alguna resolución y permanecen sentados los que la reprueban (art. 150 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General) opera en ese momento la mayoría simple, ya sea para aceptar o rechazar el asunto sometido a votación.

En cuanto a su procedencia en el Congreso mexicano, se someten a votación económica, las resoluciones que no tengan que ver con estos cuatro asuntos: aprobación de algún proyecto de ley en general; cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan un proyecto; cuando algún miembro de cualquiera de las cámaras solicite votación nominal y cuando se vote por personas (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ANDREA, José Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Cambio XXI, México, 1993.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, "Las votaciones", en *Derecho Legislativo Mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, Porrúa, México, 1980.

medios de comunicación

I. La palabra *medio* proviene del latín *medius*, cuya acepción relativa a este vocablo se refiere a la diligencia o acción para conseguir algo. Mientras que el término *comunicación* se origina del latín *communicatio*, *-onis*, que en el idioma español significa acción y efecto de comunicarse, es decir, hacer participe a otro lo que uno sabe. Unidos estos dos términos aluden a las corporaciones que tienen por objeto difundir hechos relevantes, originales, funcionales o importantes. Hay un acuerdo tácito internacional de nombrar a los medios de difusión como *mass-media*.

II. Los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) son considerados como los elementos materiales y humanos, que sirven para transmitir información, considerada ésta como los conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada. La naturaleza de la misma se determina, en sentido estricto, en función de los factores sociales, políticos y económicos del país y, en sentido amplio, los de la región. Con lo cual, se necesita tomar en consideración la influencia continental e, incluso, la de los consorcios de información de países europeos. Al respecto, es notorio el predominio de las potencias económicas, militares y políticas de algunas naciones; por ejemplo, en Europa Alemania, Inglaterra y Francia ejercen influencia en relación con el régimen parlamentario de los demás países europeos, mientras que en América Estados Unidos de Norteamérica hace lo propio sobre Latinoamérica, en relación con el régimen presidencial.

En los países con sistema parlamentario, los medios de comunicación son pieza fundamental de la actividad política, al ser órganos de permanente vigilancia y control sobre la actividad del gobierno, participando en dos momentos del control parlamentario, primero, como conducto para transmitir la información que proporciona algún miembro del gobierno cuando comparece ante la institución representativa (parlamento), así como cuando ésta verifica, examina, analiza, comprueba y fiscaliza la actividad del gobierno, en un segundo momento del control, los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) trasladan a la opinión pública las actuaciones -errores o aciertos- del gobierno, dejando sus consecuencias en el cuerpo electoral, para que éste apruebe o repruebe, con su voto, la política gubernamental. Al respecto, es necesario aclarar que no es propiamente el régimen de gobierno quien determina la eficiencia de los medios de comunicación como órganos de control, sino el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad, los grupos de interés (empresarios, organizaciones sindicales, entre otros) y, en particular, de los partidos políticos.

En Estados Unidos de América, país con régimen presidencial, el papel de los medios de comunicación ha sido determinante en las elecciones, reelecciones y dimisiones tanto de congresistas como de presidentes. En relación con el segundo caso podemos citar la reelección de Ronald Reagan en los ochenta (1982-1986 y 1986-1990), así como la derrota, en su segunda candidatura a la presidencia, de George Bush (1994-1998). En cuanto al caso de una dimisión de la presidencia, un ejemplo contundente fue cuando los bombardeos sobre Camboya terminaron, porque los créditos que exigía el entonces presidente Nixon habían sido denegados por la Cámara de Representantes y el Senado, situación que, entre otras, produjo la dimisión del Presidente en 1974. En todos estos casos, la imagen que los medios de comunicación transmiten, en relación con los hombres del gobierno y, en general, de los órganos estatales, es de gran impacto sobre el electorado. Al respecto, un buen número de norteamericanos confían en lo que se trasmite por televisión, incluidas las noticias, en relación con los asuntos públicos, por lo que se afirma que existe una cultura “telepolítica”, convirtiéndose la televisión en la fuente primaria de ésta para la población, pero cotidiana. Asimismo, se afirma que los medios de comunicación solicitan a la población que acepte la legitimidad del sistema político de su país, es decir, que éstos dirigen sus opiniones para apoyar determinados objetivos tanto internos como externos.

III. Como antecedentes en México, tenemos que durante la Revolución mexicana de 1910 surgieron dos de los más importantes diarios nacionales: *El Universal* en octubre de 1916 y el *Excélsior* en marzo de 1917. Éstos fueron diseñados conforme al modelo de los grandes diarios norteamericanos.

Fue el 27 de septiembre de 1921 cuando Agustín Flores y José Valdovinos lanzaron al aire, desde la ciudad de México, la primera transmisión oficial desde el recinto del Poder Legislativo. Posteriormente el presidente Álvaro Obregón encargó a la liga Central de Radio la redacción de una iniciativa de Ley, la cual fue aprobada en septiembre de 1923. El general Plutarco Elías Calles, en 1924, fue el primer candidato a la presidencia que empleó la radiodifusión en su campaña electoral. Más adelante, en 1926, se desencadenó un conflicto grave entre los diarios *El Universal* y *el Excélsior* contra el gobierno, al adoptar éstos una postura a favor del movimiento cristero. Con lo cual, el presidente Calles acusó de insurrección al fundador de *El Universal*, Félix Palavicini, y a los colaboradores del *Excélsior*, José Elguero y Victoriano Salado, como consecuencia, el Presidente ordenó su deportación hacia Estados Unidos de América.

En 1929, bajo gobierno de Emilio Portes Gil, se creó el Partido Nacional Revolucionario PNR (hoy Partido Revolucionario Institucional, PRI), utilizándose a la prensa para el proceso corporativo del gobierno, esto comprueba con la creación del diario *El Nacional Revolucionario*, que posteriormente cambió su denominación por la de *El Nacional*, el cual sirvió como vocero del gobierno durante la fase de consolidación de los años treinta.

En el sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) se ampliaron los instrumentos de control del Estado frente a la prensa; por ejemplo, se estableció el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad. Posteriormente se funda Radio Gobernación que, desde 1937 hasta la fecha, difunde los domingos de las 22 a 23 horas el programa *La Hora Nacional*, programa de información política, cultural e histórica.

Rómulo O'Farrill obtuvo en 1950 la primera concesión televisiva. A mediados de los años cincuenta la influencia norteamericana se manifestó en la estructura de programas, aumentando de manera significativa el consumo de series norteamericanas. Con el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se inicia una época de apertura democrática, permitiendo más libertad para dar una información crítica. Al respecto, según afirma Karin Bonham, la tolerancia de Echeverría, frente a los críticos de las desigualdades e injusticias, debe considerarse tácticamente perspicaz. Al igual que su antecesor, José López Portillo (1976-1982) inició su gobierno con una política informativa de apertura para después, hacia finales de su mandato, cerrar los canales de comunicación a los críticos de su gestión.

En el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se inician los primeros cambios de lo que es hoy la nueva nación mexicana, primero, en economía con el inicio de la tendencia privatizadora y la apertura comercial, situaciones que no se desvinculan de los acontecimientos políticos y sociales durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La actitud de los medios de comunicación, como enlace entre los gobernados y los órganos estatales, ha ido en constante evolución, muestra de ello es el aumento de programas informativos, de debate, así como la ampliación de sus coberturas espaciales y temporales.

Particularmente en México, se han venido gestando cambios importantes a partir de 1988, tendientes a obtener un mayor nivel de democracia tal como lo señala el artículo 3o. de la Constitución mexicana de 1917 vigente; es decir, a un sistema de vida donde participen activamente más sectores (sobre todo, aquellos que habían sido relegados); se reacomoden las estructuras -la globalización-; que en el gobierno estén presentes más corrientes políticas e influencia en la opinión pública, todo ello nos proporciona una nueva imagen de la situación en México. En este contexto, los medios de comunicación son parte insustituible en el escenario político, además, su presencia está garantizada constitucionalmente en el artículo 6o., última parte, de tal forma podemos afirmar que existen vías, sin embargo lo que hace falta es el ejercicio de las mismas. Al respecto, en dos vertientes encuentran las necesidades de comunicación, por una lado, en la reglamentación y, por otro lado, en la voluntad política. En cuanto a la primera se requiere que la Constitución y la "Nueva Ley Orgánica del Congreso General de 1994" contemplen la presencia de los medios de comunicación en el Congreso, ya que escasamente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 vigente hace referencia a éstos en sus artículos 205 a 210. También es necesario elaborar reglamentos, para cada una de las cámaras, con el propósito de limitar la discrecionalidad cuando se determinan qué temas serán tratados en sesión secreta; por ejemplo actualmente éste menciona, en sus artículos 31 a 34 y en el 39, que se realizarán los lunes de cada semana para asuntos que exijan esta reserva, también podrá darse el caso de sesión secreta extraordinaria por disposición del presidente de la Cámara, a petición de un miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo. Asimismo, es necesario establecer que tanto las comparecencias, el juicio político y la declaración de procedencia sean sesiones públicas.

En cuanto a la voluntad política, el Estado o los particulares (autorizados) deben transmitir, por radio y televisión, las sesiones completas de las cámaras relativas a sus principales actividades, dejando las sesiones secretas los días lunes de cada semana, pero para asuntos exclusivamente administrativos del Congreso.

En cuanto a los partidos políticos, se han realizado reformas encaminadas a lograr la equitativa distribución de tiempos oficiales concedidos en los medios de comunicación. De tal forma, en el pasado reciente hemos sido testigos de acontecimientos que en otros países se presentaban, pero que en México sólo se anhelaban, ahora ha iniciado la era de los debates en relación con la candidatura presidencial de la República (1994-2000), en donde el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, actual Presidente, participó en el segundo de los debates. Además, él instituyó una sana costumbre; la de informar mensualmente vía medios de comunicación, sobre el estado que guarda su administración, así como los problemas tanto de relieve nacional como internacional. Es una sana costumbre, porque la periodicidad que hagan los gobernantes, por un lado, mitiga la ansiedad de los gobernados y, por otro lado, legítima al primero. Sin duda, lo anterior es un gran avance, una situación que ha cambiado considerablemente, desvaneciéndose la idea relativa a que el Ejecutivo tiene un marcado control sobre los mismos (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BONHAM, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México en los noventa*, Alejandro Zenke, CNCA, México, 1990.

GERBNER, George, "Contribución de la televisión a las orientaciones políticas", en *El poder de los medios en la política*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *Examen de la Comunicación en México*, El Caballito, México, 1980

_____, 1970-1976, un sexenio de comunicación", en *Connotaciones*, núm. 1, -México, 1981.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

PALOTZ, David L. y Robert M. Entman, "Aceptar la legitimidad del sistema", en *El poder de los medios en la política*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

TOUSSAINT, Florence, *Crítica de la información de masas*, Trillas, México, 1991.

VELÁZQUEZ ESTRADA, Rosalía, "El Estado y la radiodifusión", en *Connotaciones*, núm. 1, México, 1981.

WULF D., Hund, "Elementos para una teoría de los medios de comunicación", en *Detalles, Anagrama*, México, 1969.

mesa directiva

I. Bajo esta denominación se conoce al grupo de personas que están a cargo de la organización y/o vigilancia de los trabajos de una asociación o agrupación, independientemente del carácter que tenga ésta. La mesa directiva vela por el cumplimiento de los estatutos y el buen funcionamiento de la organización; para ello, cuenta con una estructura orgánica que encabeza por regla general un presidente, seguido de secretarios y/o vocales, cada uno con funciones específicas.

II. Para el derecho parlamentario, la *mesa directiva* es el órgano rector de la actividad del parlamento, en sesión plenaria o en comisión, encargada de vigilar la organización y desarrollo de los trabajos, conforme a la normatividad interna. La mesa directiva se integra por los propios miembros del órgano legislativo, que son electos de entre ellos mismos; ocupando una función específica ya sea con el cargo de presidente, vicepresidente o secretario, atendiendo a la composición que le otorgue cada reglamento.

La mesa directiva bajo la dirección de un presidente, tiene la obligación de velar por el orden en el recinto y en los debates; por la libertad en las deliberaciones; la efectividad en las labores; levantar las actas y la aplicación imparcial de las disposiciones reglamentarias y los acuerdos parlamentarios. En se sentido, la mesa directiva constituye un órgano fundamental en la organización de todo parlamento, al ser la encargada de la dirección y manejo de las discusiones y de todas aquellas funciones inherentes al trabajo parlamentario.

Tomando en consideración la reglamentación interna del Congreso de los Diputados en España y de la Asamblea Nacional en Francia, procederemos a comparar la organización y funcionamiento de la mesa directiva. Por lo que hace al Congreso de los Diputados español se compone por el presidente del Congreso; cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios electos por cédula, procediéndose a una nueva elección cuando las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales motiven el cambio en el lo por ciento de los escaños.

La mesa de la Asamblea Nacional francesa se integra por un presidente, seis vicepresidentes, tres cuestores y 12 secretarios; el primero es electo en votación secreta en tribuna, el resto de los miembros mediante la presentación de listas (que fijan el nombre del legislador; cargo por el que es postulado y fracción parlamentaria a la que pertenece). Tienen como punto en común la elección de estos miembros, que se requiere mayoría absoluta en las primeras dos vueltas de la votación; de no ser así, se procede a una tercera vuelta por mayoría simple, y en caso de empate, se elige al de más edad.

En cuanto a sus funciones, el reglamento del Congreso de los Diputados en España, las enumera en su artículo 31, atribuyéndole aquellas referentes a la elaboración de proyectos de egresos e ingresos del Congreso; la calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria; decidir la tramitación de éstos; programar las líneas generales de actuación de la Cámara; fijar el calendario de actividades del pleno y las comisiones, entre otras. En cambio la normatividad de la Asamblea Nacional, en su precepto 13 es más general y explícito: "La mesa tiene plenos poderes para presidir las deliberaciones de la Asamblea y, para organizar y dirigir todos los servicios en las condiciones que fije el reglamento"; procediendo a continuación, en el articulado subsecuente, a señalar esas funciones.

III. En México, la Ley Orgánica del Congreso General regula la integración y funciones de las mesas directivas de ambas cámaras, señalando que la de Diputados se conformará con un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electos por mayoría y en votación por cédula; en cambio la de Senadores la forman un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electos de igual manera.

Cabe señalar, que en virtud de la pluralidad ideológica existente en la Cámara de Diputados en México, la presidencia de la mesa directiva, es rotativa entre el presidente y los vicepresidentes nombrados, lo que permite la conducción del órgano legislativo a cargo de partidos opositores y no sólo del partido mayoritario, estableciéndose que la primera y última sesión del mes de su ejercicio, deberán ser conducidas las sesiones por el presidente electo en principio. En cambio, en la Cámara de Senadores no ocurre lo anterior, sólo se contempla los casos de falta temporal o absoluta, como sus formas de sustitución.

La Constitución le asigna a la presidencia de la mesa directiva una función muy importante, velar por el fuero y el respeto a los recintos parlamentarios (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987.

TOVAR, Orlando, *Derecho Parlamentario*, Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 1973.

ministro

I. Etimológicamente proviene del latín *Ministrum*, acusativo de *Minster* que significa ayudante, servidor; en sentido implícito: más pequeño, inferior en contraste con *Magister* amo o jefe. Se le denomina ministro a la persona responsable de cada uno de los departamentos del gobierno de un Estado. También se le llama con este término al funcionario que administra justicia. En materia religiosa a ciertos responsables de las funciones pastorales.

Esta voz se traduce en otros idiomas de la siguiente forma: *ministro* en portugués e italiano; *minister* en inglés; *ministre* en francés; *minister* en alemán.

II. En el ámbito del derecho, como observamos en las anteriores acepciones, el término *ministro* es utilizado para nombrar tanto a individuos pertenecientes a los poderes Ejecutivo o judicial; aunque, cabe destacar que en un régimen de tipo parlamentario miembros del órgano legislativo pueden ocupar el cargo de ministro.

En un sistema de tipo presidencial, el Ejecutivo nombra y remueve a sus colaboradores (secretarios, ministros). En la monarquías absoluta los ministros los nombra el rey. En la monarquía constitucional que encuentra su expresión política en el régimen parlamentario, el primer ministro somete a la consideración del rey, los nombramientos de ministro.

En el derecho parlamentario, el término *ministro* tiene una importancia significativa, sobre todo, porque en un régimen parlamentario los miembros del partido mayoritario en el órgano legislativo, van a tener a su cargo el gobierno de un Estado, lo que les permite encabezar el puesto de primer ministro y las distintas áreas administrativas del gobierno.

En el caso del régimen político británico, son varias las instituciones que intervienen en el gobierno, entre ellas el Ministerio que lo integran un conjunto de personas que se encargan de la jefatura de la administración. Cada Ministerio es encabezado por un ministro, existiendo varias categorías de éstos.

El primer ministro que es el titular del gobierno; los ministros encargados de un departamento de Estado; los ministros que no son jefes de departamento de Estado, pero coordinan la labor del gobierno (*Lord President of the Council*); los ministros-magistrados (*Law Officers*) asesores jurídicos; los ministros de Estado que auxilian a un jefe de departamento; los secretarios y subsecretarios parlamentarios de Estado (*Junior Ministers*) son quienes defienden la política del ministro principal en la tribuna.

III. En México, por la naturaleza de su sistema presidencial, cuando se emplea la palabra ministro se hace para designar al titular de un ministerio en las áreas del órgano ejecutivo, aludiendo con ello al funcionario que es responsable de una Secretaría o Departamento de Estado, es decir, a la máxima autoridad administrativa en uno de los ramos; sólo que es más común el uso del término secretario de Estado, e incluso llega a utilizarse la expresión de encargado del despacho.

En el artículo 89 de la Carta Magna se hace referencia a las facultades y obligaciones del Presidente, entre las que se encuentran, dos que tienen relación con el tema: II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

Por su parte, ministro dentro del campo del Poder Judicial nos estamos refiriendo al sujeto que administra justicia en segunda instancia, ya que en primera instancia es un juez. Un ministro es miembro de la Suprema Corte de justicia de la Nación, conoce de asuntos de carácter federal y es propuesto por el Presidente de la República para su aprobación por el Senado, como lo señala la fracción III referida.

La Constitución mexicana, por último, utiliza en su artículo 130 la expresión "ministro de cualquier culto" y el vocablo "ministro" para referirse a los sacerdotes del culto (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1988, 6a. ed.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1991.

minoría determinante

I. Del latín *minor*, más pequeño; menos, en español significa menos de la mitad del total de un grupo. La voz *determinante*, como verbo determinar, del latín *determinare* (*de*, aparte + *terminare*, terminar, acabar; limitar, circunscribir), decidir, resolver; limitar, fijar los términos o límites.

La palabra *determinante* se traduce en otros idiomas como: *determinate*, *determinative*, en inglés; *determinant*, e en francés e italiano, *determinante*.

II. En la democracia bipartidista el cambio republicano de los gobernantes mediante elecciones libres y limpias en la que participan-votan ciudadanos conscientes, se parte del supuesto de que la fuerza de los partidos contendientes es equiparable y que su éxito depende de situaciones circunstanciales, algunas de ellas externas.

En el pluripartidismo se producen múltiples combinaciones en la integración de los órganos del gobierno (alianzas, coaliciones, etc.) entre los partidos. Por la vía de la representación proporcional los partidos políticos pequeños se integran a los órganos del gobierno, dándose el caso de que se vuelvan determinantes cuando se exige una mayoría calificada para determinados actos del mismo, lo que les ha permitido jugar papeles que no corresponden al número de ciudadanos que votan por ellos o a la organización política con que cuentan. Hay quienes consideran que las coaliciones, las uniones y todas las figuras jurídicas políticas que integran a las minorías en las decisiones importantes son benéficas para el desarrollo de la democracia, para ellos en las discusiones políticas debe imperar la argumentación racional y no la fuerza representativa de factores reales de poder (LUIS MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

AZCARETI, Gumercindo de, *El régimen parlamentario en la práctica*, Tecnos, Madrid, 1978.

DUVERGER, Maurice, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1984.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1986.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de teoría política*, Editora Nacional, Madrid, 1966.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Pablo Lucas Verdúm (trad.), Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

minoría parlamentaria

I. La palabra minoría proviene del latín *minor* más pequeño, más el español *ía*, condición, estado. De las distintas acepciones que le otorga el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es de destacarse la vinculada a la terminología jurídico-política, al definirla como un

conjunto de votos dados en contra de lo que opina el mayor número de votantes; fracción de un cuerpo deliberante, por lo regular opuesta a la política del gobierno; o bien, parte menor de los individuos que componen una nación.

La voz *minoría* se traduce al inglés *minority*; al francés *minorité*; al alemán *minderheit* y al italiano *minoranza*. En cuanto al vocablo *parlamentaria*, *vid. infra*.

II. En ese sentido, la minoría parlamentaria representa a aquellos grupos políticos que no tienen la mayoría en un parlamento, que por lo regular acceden al mismo, a través de sistemas electorales que buscan representar la proporcionalidad de votos, o en su caso, logran el triunfo en un número menor al total de demarcaciones electorales, por la vía de la mayoría relativa.

El papel de la o las minorías parlamentarias es el de ser *oposición* (*vid. supra*) a la mayoría, con ello, motiva que los debates en el parlamento sean más abiertos e intensos, debido a la pluralidad ideológica, pues en un momento determinado, dos o más fracciones parlamentarias minoritarias se pueden unir para cuestionar a la mayoría y en algunos casos imponer un veto de minoría. En caso contrario, la minoría se puede aliar con la mayoría, lo que ocurre cuando se requiere algún tipo de votación especial (mayoría absoluta o calificada).

En otros términos, la garantía para la minoría se encuentra en el hecho de que la aplicación de la regla mayoritaria, no es suficiente para tomar una decisión determinada, sino que se necesita que al menos una parte de la minoría apoye a la toma de decisión. Sólo así una resolución parlamentaria alcanza verdadera legitimidad.

De ahí que la existencia de la minoría en un parlamento sea importante, al evitar que impere la voluntad autoritaria de la mayoría, que llevaría a monólogos parlamentarios o decisiones unilaterales, cuando hace falta la opinión de otras corrientes políticas que ofrecen una visión diferente del asunto.

Por regla general, en regímenes que se consideran democráticos, las minorías políticas son protegidas mediante ciertos derechos fundamentales reconocidos y garantizados por el Estado que faciliten su participación y no pongan obstáculo a su aspiración de conquista del poder.

La polémica entre mayoría y minoría por lograr el poder, o, en este caso, por tener el control del órgano legislativo, nos lleva a recordar que la lucha dentro de un régimen, presupone la aceptación por parte de los contendientes de las mismas reglas del juego, por lo que las fuerzas políticas tienen que aceptar el papel que tendrán en el parlamento, de ser mayoría o ser minoría.

III. En México, debido a que el régimen de partido hegemónico y dominante en vías de transformación y cambio, que ha caracterizado a su sistema de partidos políticos, la minoría en la Cámara de Diputados ha estado conformada durante los últimos 66 años, por los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional que ha venido manteniendo el poder. Sin embargo, la mayor competitividad electoral a partir de la elección presidencial y legislativa de 1988, ha hecho que la minoría alcance mayores espacios políticos en entidades federativas y en las propias Cámaras del Congreso de la Unión, debido a sucesivas reformas electorales. Éstas introdujeron, primero, el sistema de diputados de partido y posteriormente el de la representación proporcional en la Cámara de Diputados, así como un sistema de primera minoría para el Senado de la República, que hoy en día, es reemplazado por la representación proporcional.

Los cambios electorales adoptados en 1996 dentro del proceso de democratización que está sufriendo el sistema político mexicano, hacen prever la posibilidad de un juego político más abierto y transparente, que en el futuro inmediato que las minorías puedan constituir alternativas viables que den paso a la alternancia gubernamental (JAVIER OROZCO GÓMEZ.)

bibliografía

CANO BUESO, Juan y Antonio Porras Nadales, *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos, España, 1994.

GARZARO, Rafael, *Diccionario de Política*, Tecnos, Madrid, 1977.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, y Serrano Jáuregui, *Los grupos parlamentarios*, Tecno España, 1989.

minuta

I. En general es una nota recordatorio; borrador o copia para archivo de una carta, escritura, contrato u orden. Proviene del latín *minuta scriptura* carácter pequeño de letra que se empleaba para escribir los actos públicos; de *minus* menor.

Su denominación en otras lenguas es la siguiente: *minuta* en portugués e italiano; *rough draft* en inglés; *minute* en francés y *entwurf* en alemán.

II. En el ámbito del derecho privado, la *minuta* es un documento preliminar en el que se consignan las bases de un contrato o acto, que después ha de elevarse a escritura pública. También es empleado para referirse a la cuenta de los honorarios devengados por un abogado. Pero, básicamente se utiliza para referirse a actos jurídicos incompletos, que no dan derecho a ninguna parte contratante, hasta la escrituración.

Para el derecho parlamentario, la *minuta* es el documento que contiene el proyecto de ley o reforma que ha aprobado el órgano legislativo.

Otra forma de aplicación del término minuta, que es empleada por los parlamentarios, consiste en asentar en un documento los hechos ocurridos durante una sesión de comisión o de una reunión, que por método de trabajo o importancia del tema tratado, se requiere que exista un precedente para consulta, elaborándose bajo el denominativo de minuta.

III. En algunos casos, la normatividad interna del parlamento le atribuye ciertas peculiaridades, como en México, donde el Reglamento interior de su Congreso, dispone que la *minuta* contendrá exactamente lo aprobado por las cámaras, correspondiéndole a la Comisión de Corrección de Estilo formular las modificaciones conducentes al buen uso del lenguaje y la claridad en la redacción; efectuado este paso, se procede enviar al Ejecutivo Federal la minuta de ley, para su promulgación.

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Heliasta, Argentina, 1992.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, Porrúa, México, 1984, 20a. ed., t. III.

ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, Senado de la República, México, 1967.

moción

I. Proviene del latín *motionem*, acusativo de *motio* (tema *motión*) movimiento, de *motus* participio pasivo de *movere* mover más *io* acción. Atendiendo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su primera y segunda acepción, significa la acción y efecto de moverse o ser movido; o bien, la propuesta que se hace en una Asamblea o reunión.

Esta voz se escribe *muçao* en portugués; *motion* en inglés y francés; *antrag* en alemán y *mozione* en italiano.

II. *Moción* es entonces, en el terreno del derecho parlamentario, la proposición verbal o escrita presentada por un parlamentario que tiene por objeto la interrupción al discurso de un orador, objetar un documento o el asunto por acordar o a la decisión de la mesa directiva, que es sometida a deliberación y en su caso, aprobada su procedencia.

Por medio de este instrumento, el legislador puede objetar o proponer algún punto que considera que no puede pasar por alto, “es un medio clásico de dirección”. Con la *moción* se promueve una deliberación sobre un tema o documento en discusión, a fin de integrar elementos nuevos que especifiquen o modifiquen lo planteado. La *moción* está sujeta al control de recepción por parte del presidente de la mesa directiva, quien la somete a consideración del Pleno para aceptarla o rechazarla.

El procedimiento de discusión de la *moción* es semejante al proceso legislativo, variando de acuerdo con el tipo de *moción*; por lo general existe una discusión de carácter general que concluye con declaraciones de gobierno y la réplica de quien presentó la *moción*, así como, la discusión de las modificaciones que se pretendan, en el supuesto de un régimen parlamentario. En otros casos, el procedimiento se limita a aceptar o rechazar la *moción*, en la primera hipótesis, se discute y vota en el acto, existiendo la posibilidad de que hagan uso de la palabra, tres legisladores en pro y tres en contra; cuando se desea tan sólo ilustrar el debate, la *moción* de ser aceptada, se procede a su lectura, para continuar después con el uso de la palabra el orador,

III. La procedencia de las mociones va desde los puntos menos significativos hasta de mayor relevancia para el desarrollo del trabajo parlamentario; lo anterior, lo podemos observar en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en México, que establece los siguientes supuestos: para que se pase lista para cerciorarse si hay quórum; para pedir que la votación se haga nominalmente, siempre que esté apoyada por siete miembros; para que se inserte en el acta alguna frase, discurso, informe o documento; para que un asunto presentado en sesión pública, se trate en sesión secreta para pedir que se prorogue, suspenda, levante la sesión o se entre a secreta extraordinaria, entre otros (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977. Cuadernos de Administración Pública, núm. 5.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

moción de censura

I. El término *moción* proviene del latín *motio*, *-onis*, que significa proposición que se hace o se sugiere en una junta que delibera. Mientras que el vocablo *censura* proviene del latín *censura*, el cual tiene dos acepciones relativas al desarrollo de esta figura, la primera, consiste en aquel dictamen y juicio que se hace o da acerca de un obra y, la segunda, es aquella nota, corrección o reprobación de alguna cosa.

El término *moción* se escribe en inglés y francés *motion*, en alemán *Antrag* y en italiano *mozione*. Mientras que la palabra *censura* se escribe en inglés y francés *censure*, en alemán *Tadel* y en italiano *censura*.

II. Los antecedentes de la *moción de censura* los encontramos en el constitucionalismo europeo, particularmente en Inglaterra a partir del siglo XVIII pero de forma práctica, teniendo importancia durante el siglo XIX, ya que en la actualidad la ha perdido.

En España la *moción de censura* tiene sus antecedentes, en sentido no estricto, en 1821, pero sí en 1834 en que se expide el Estatuto Real, a través del cual se enmarcó la concepción de responsabilidad propia del ministerio, es decir, la exigencia de responsabilidad política cuyo primer caso se dio en 1836. Posteriormente fue prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847, pero es hasta 1869 cuando se contempló constitucionalmente, asignándole al parlamento la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, además, tanto el Congreso como el Senado tenían voto de censura. Al respecto, es pertinente mencionar que durante el siglo XIX, la *moción de censura* tuvo particular importancia debido al contexto en la que se desarrolló: predominio de las posiciones individuales y la escasa cohesión de los grupos políticos, posibilitando su uso frecuente y, por consiguiente, inestabilidad gubernamental.

Con la Constitución de 1931, que proclamó a la República, se reguló, además el régimen parlamentario, que el Congreso de los Diputados podría emitir voto de censura contra el gobierno o el ministro y, por consiguiente, hacerlo dimitir, es decir, operó la responsabilidad solidaria y la responsabilidad individual (art. 64). Sin embargo, con la Constitución de 1978 vigente, la *moción de censura*, ahora con la característica de ser constructiva, puede ser presentada únicamente contra el gobierno en su conjunto (arts. 108, 113 y 114), desapareciendo la exigencia de responsabilidad política individual. De 1978 hasta la fecha, en este país, sólo se han presentado dos mociones de censura, la primera, en 1980 contra el presidente de gobierno Adolfo González y, la segunda, en 1987 contra el presidente de gobierno Felipe González.

La *moción de censura* es la principal característica de los regímenes parlamentarios, con lo cual los sistemas presidenciales, generalmente, carecen de ella. Al respecto, la institución representativa (parlamento o Asamblea) la ejerce como uno de los medios más fuertes de control sobre el gobierno, cuya consecuencia, si la misma es aprobada, será la exigencia de responsabilidad política -dependiendo de la regulación- colectiva o individual del gobierno. La relación que genera este medio de control, entre el gobierno y el parlamento, es la subordinación del primero y la superioridad del segundo.

Particularmente en España el procedimiento para presentar una *moción de censura*, a grandes rasgos, es el siguiente: la *moción de censura* debe ser propuesta por una décima parte de los diputados del Congreso, mencionando un candidato a la Presidencia del Gobierno, es decir, que en este país existe la denominada *moción de censura* "constructiva", cuyo antecedente está en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, y sólo es la Cámara Baja la que conoce de ella. Posteriormente el candidato y los diputados debaten el programa de trabajo presentado por el primero, para lo cual no tienen un límite de tiempo. Al finalizar dicha intervención, el presidente del Congreso deberá interrumpir la sesión, para que intervenga un representante de cada Grupo Parlamentario durante 30 minutos, con derecho de rectificación por espacio de 10 minutos. Después de cinco días de haberse presentado la moción de censura, deberá efectuarse la votación pública de la misma, aprobación que requerirá de una mayoría absoluta; si esto sucede, el Presidente del Gobierno deberá presentar su dimisión al rey, quedando investido de la confianza del Congreso el candidato previsto, quien será nombrado, por el jefe de Estado, Presidente de Gobierno. Si la moción de censura no se aprueba, el Presidente del Gobierno tiene la facultad de disolver las cámaras, asimismo, los firmantes de la moción de censura o de las mociones alternativas serán sancionados. Sanción que consiste en no presentar otra moción de censura durante el mismo periodo de sesiones.

En la actualidad la moción de censura es considerada como el instrumento de control parlamentario por excelencia, sin embargo su utilidad ha estado restringida a la sujeción de un procedimiento con mayoría calificada, última condición que con frecuencia no se puede lograr en la actual democracia de partidos, aunado a que en contadas ocasiones se ha hecho efectiva.

La moción de censura consiste en aquella votación calificada, emitida por el parlamento, a través de la cual se censura la actuación del gobierno, ya sea en su conjunto o respecto de algún ministro en particular. Los presupuestos causales, para presentar una moción de censura, son que los actos del gobierno sean violatorios de un precepto jurídico o que sus actos políticos sean inoportunos. La consecuencia de aprobar una moción de censura es la dimisión del gobierno en su conjunto o del ministro, según sea el caso.

Para algunos autores el hecho relativo a que la moción de censura no alcance su objetivo, es decir, la dimisión del gobierno no significa que su formulación sea estéril, sino que en este caso se producirá un desgaste del gobierno u otras consecuencias que implicarán una responsabilidad política difusa o efectos mediatos.

En ámbito parlamentario de otros países, la moción ha sido la característica más representativa del régimen parlamentario, al grado de ser punto de referencia del mismo en contra posición del régimen presidencial. Sin embargo, su aplicación ha sido muy limitada, debido a la actual democracia de partidos. En Inglaterra, desde 1894 hasta la fecha, sólo se han aprobado dos mociones de censura, la primera, en 1895 y, la segunda, en 1979. Mientras que en Francia, desde 1958 hasta la actualidad, sólo una en 1962, aunque se han presentado varias, sin que se hayan aprobado. En Alemania, una en 1982, en la Comunidad o Unión Europea, desde 1968, el Parlamento europeo cuenta con la facultad de presentar una moción de censura sobre la Comisión Europea, hasta el momento se han presentado cuatro mociones de censura, de las cuales ninguna se ha aprobado.

A pesar que la moción de censura es la característica principal del sistema parlamentario, varios países de Latinoamérica la han consagrado recientemente a nivel constitucional; por ejemplo, la Constitución argentina de 1994 (art. 100, 101 y 102, en relación con la disposición transitoria duodécima), la Constitución boliviana de 1967 reformada en 1994, la Constitución colombiana de 1991 (art. 141, en relación con el 135), la Constitución paraguaya de 1992 (art. 194) y la Constitución peruana de 1993 (art. 132).

III. En México no existe la moción de censura, ya que tenemos un sistema presidencial, sin embargo la misma se asemeja con el juicio político, regulado éste por el artículo 110 y 111 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, así como por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Pablo Lucas Verdú (trad.), Tecnos, Madrid, 1987.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

LÓPEZ GUERRA, Luis, "La función de control de los parlamentos: problemas actuales", en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.

MONTERO GIBERT, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa

_____, "Comentario a la ponencia «Presidentialism and the Party System in Latin America» presentada por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart", en *Memoria del Seminario internacional sobre la reforma del Estado*, UNAM, México, publicación en prensa.

Publicaciones del Congreso de los Diputados, *El Congreso de los Diputados*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1991.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

TIERNO GALVÁN, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, Madrid, 1979.

VÍRGAIA FORURIA, Eduardo. *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

moción de orden

I. (*Vid. supra, moción*).

II. La *moción de orden* es el señalamiento que hace un parlamentario, para hacer notar que el orador, los miembros de la mesa directiva o el pleno del parlamento están infringiendo el reglamento interno.

Es pertinente marcar la diferencia de moción de orden con llamamiento al orden e interpelación, mientras la primera es la proposición de un parlamentario, la segunda es una facultad del presidente de la mesa directiva, que de *motu proprio* o a partir de una moción, procede a llamar al orden al o a los miembros del parlamento y la tercera, consiste en una petición presentada por un miembro del Poder Legislativo a un miembro del gobierno para que explique la acción de un departamento o un asunto de política gubernamental.

Este tipo de moción es muy utilizada por los legisladores en una sesión, con distinta finalidad, como táctica para interrumpir al orador o bien, como recurso para objetar los términos o referencias del mismo.

En el caso de la Asamblea Nacional de Francia, su reglamento interno hace alusión a la expresión cuestiones de orden, que son señalamientos de los legisladores referentes al desarrollo de la sesión y a la aplicación del reglamento, estableciéndose, que tienen preferencia sobre la cuestión principal y suspenden su discusión. En ese sentido, se le concede la palabra al diputado que pida abordar una cuestión de orden, ya sea en el acto o bien, si un orador está en el uso de la misma, al concluir su intervención.

Cabe destacar, que el reglamento de dicha Asamblea, advierte, que si la intervención no tiene relación alguna con el desarrollo de la sesión o no se ha violado ninguno de sus artículos, el Presidente le retirará la palabra al diputado.

III. El caso en México, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, señala las hipótesis de procedencia: cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación con la lectura de un documento y cuando se violen artículos del reglamento, cuando el precepto respectivo (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Angel, *Manual de temas legislativos*, Edición Privada, México, 1984.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977. Cuadernos de Administración Pública, núm. 5.

MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, de la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987.

moción dilatoria

I. En términos generales, la palabra moción alude a la aceptación de algo propuesto o sugerido (*vid. supra, moción*). Significa también la proposición que se hace en una asamblea deliberante. *Dilatoria*, proviene de dilatar en el sentido de “diferir, retardar, aplazar”: del latín *dilatus*, participio pasivo supletivo de *differre* “diferir, dilatar; diferir, ser diferente” (BDELE). Se emplea esta palabra para referirse a aquello “que tiene por efecto prorrogar un término judicial o tramitación de un asunto” (DLE).

La expresión equivalente en inglés es: *dilatory motion*.

II. En el campo del derecho parlamentario, es uno de los medios que emplean los miembros del parlamento para retrasar la posible aprobación de un asunto que ha sido sometido a la consideración de los comités, comisiones o del pleno, en virtud de no estar de acuerdo con su contenido. Suele introducirse en el debate en que se está discutiendo un asunto, otro distinto que tiene el propósito de desviar la atención, hacer tiempo para fatigar a los parlamentarios y así entorpecer su aprobación final.

En la Cámara de los Comunes de Inglaterra, se emplea esta práctica para lograr el aplazamiento o la suspensión de un asunto sometido a debate. El Presidente de la Cámara (*Speaker* o *Chairman*), en caso de que considere que la moción dilatoria constituye un abuso de las reglas del parlamento, puede negar la moción, o bien aceptarla para que de inmediato sea debatida.

En el Congreso de los Estados Unidos, es muy común esta práctica parlamentaria, ya que frecuentemente es usada la moción dilatoria a fin de retrasar un debate o aplazarlo para su reconsideración posterior. De ahí que cuando los legisladores de ambas cámaras emplean esta moción lo hacen para que sus miembros tengan tiempo para reflexionar los asuntos a debate y adoptar algunas medidas diferentes a las propuestas.

III. En México, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, contiene la moción suspensiva, que está regulada en el artículo 109, el cual establece las causas por las que se puede suspender un debate, siendo una de ella “por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe”. En el caso de esta moción suspensiva dice el artículo 110, “se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundamentar, y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada”. Se aclara en el artículo siguiente, que no podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio.

En la práctica parlamentaria de este país, es frecuente que tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores, se haga uso de diversas estrategias y medios para aplazar la discusión de los asuntos por medio de la moción dilatoria, con la intención de que no sean aprobados inmediatamente y sean tomados en cuenta otros argumentos sostenidos por los grupos parlamentarios, generalmente de oposición (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA)

bibliografía

ABRAHAM, L. A., C.B., C.B.E., B.A. y S. C. Hawtrey, M.A., *A Parliamentary Dictionary*, Butterworths & Co. Publishers, Londres, 1964.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. VIII.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, John Wiley and Sons, USA, 1993.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

mociones

I. (*Vid. supra, moción*).

II. En el ámbito del derecho parlamentario, la moción es entendida como la proposición que formula un miembro del parlamento, que se refiere a un problema de orden, en el momento que se produce, quedando a criterio del presidente de la mesa directiva en otorgar o negar el trámite de procedencia. Los distintos parlamentos en el mundo contemplan diferentes clases de mociones, destacando por su trascendencia política, la moción de censura, también existen de orden, aclarativa y suspensiva.

En cuanto a la moción de censura nos estamos refiriendo a la expresión de desconfianza de parte del parlamento hacia el gobierno, por considerar que este último, no está cumpliendo eficientemente con sus funciones. Así, encontramos que la Constitución de España en su artículo 113 establece que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, fijándose en el Reglamento interior de dicho órgano legislativo, su procedimiento.

Por su parte, la Constitución de Francia dispone en su precepto 50 que cuando la Asamblea Nacional adopte una moción de censura o cuando desapruere el programa o una declaración política general del gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del gobierno al Presidente; de igual forma, el Reglamento de esa Asamblea especifica su operatividad.

Por lo que respecta a la moción de orden, tiene como finalidad llamar al orden al orador, a los miembros de la mesa directiva o al pleno de la asamblea, por considerar un parlamentario, que se está infringiendo el reglamento interno. Bajo el nombre de las cuestiones de orden (referente al desarrollo de la sesión y a la aplicación del reglamento) la norma interna de la Asamblea Nacional en Francia, en su artículo 58 establece que dichas cuestiones tienen siempre preferencia sobre la cuestión principal y suspenden su discusión, concediéndose la palabra al diputado que la pida para tratar estas cuestiones, bien en el acto, o si un orador está en el uso de la misma, al terminar su intervención.

En el caso de la moción aclarativa, el parlamentario que la promueve propone ilustrar la discusión que se está suscitando, mediante la presentación de algún documento, citando un precepto o expresando su opinión, siempre y cuando verse, sobre el tema que se está abordando.

Atendiendo a las fuentes históricas del derecho parlamentario, encontramos también, otros tipos de mociones. En España, en la época del general Franco, el Reglamento de las Cortes Generales regulaba dos formas de moción, la independiente y la formulada, que se podían presentar durante el estudio de un proyecto o proposición de ley. La primera, se elaboraba por escrito dirigiéndola al presidente de las Cortes, con el apoyo de por lo menos 10 procuradores, conteniendo exposición de motivos y conclusiones. Una vez requisada, el presidente de las Cortes, de acuerdo con el gobierno, la incluía en el orden del día de la comisión correspondiente, para analizar si se modificaba o rechazaban las conclusiones propuestas.

La formulada, consistía en que los procuradores miembros de una comisión y los adscritos a la misma, podían proponer por escrito mociones relacionadas con el tema objeto de deliberación en la comisión; de ser aprobada por el presidente de la comisión la remitía a las Cortes, y éstas a su vez al gobierno, al que se le otorgaba un plazo de dos meses para contestar.

La diferencia entre estas dos mociones estriba, en que la independiente surgía a propuesta de un legislador con apoyo de los procuradores; mientras que la formulada, era facultad exclusiva de estos últimos. El objetivo de ambas era dejar sentir la opinión de una comisión parlamentaria, en relación con asuntos de competencia del gobierno, que se discutían en comisión o en pleno por el órgano legislativo. Otro tipo de moción es la llamada suspensiva que tiene por objeto la suspensión de la discusión de un asunto por estimar que viola el reglamento interno.

III. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en México al enumerar las causas que pueden suspender una discusión, incluye entre las mismas, la moción suspensiva. Dicho ordenamiento jurídico dispone que al presentarse este tipo de moción, se leerá la proposición, y sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar y algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

Cabe señalar, que en la práctica parlamentaria, la demanda de confirmación de quórum mediante pase de lista equivale a una moción suspensiva, esto es muy utilizado por las fracciones minoritarias, a efecto de retardar una votación. Lo anterior, nos trae a la mente la expresión *filibusterismo* que se utiliza en los Estados Unidos para referirse a las tácticas dilatorias de los parlamentarios.

Existen también diversos tipos de mociones recogidas en el reglamento del Congreso, como son: la moción de ampliación del debate, en los asuntos que sean económicos de cada Cámara; la moción de comparecencia para determinados altos funcionarios; la moción de información solicitada a las comisiones dictaminadoras para que expliquen su dictamen; la moción de lectura de documento relacionado con el debate; moción para reclamar quórum; moción de proposición suspensiva; moción para solicitar reemplazo del presidente de la mesa, por no observar el reglamento; moción de trámite de discusión hecha por algún miembro de la Cámara para dar preferencia a otro asunto de interés prioritario (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977. Cuadernos de Administración Pública, núm. 5.

modificación a leyes o decretos

I. (*Véase reforma de leyes o decretos, abrogación y enmienda*).

II. En materia parlamentaria, la *modificación a leyes o decretos* es el acto legislativo. Tiene por objeto modificar el contenido de un ordenamiento jurídico, en uno o varios de sus artículos, con la finalidad de introducirle innovaciones o adecuarlo a la realidad social. Así, la modificación a leyes o decretos se suma al resto de facultades del órgano legislativo, que posee como poder revisor (abrogación; adición; derogación; enmienda y reforma). La iniciativa de modificación proviene de un amplio razonamiento y estudio, por parte de los órganos del Estado, que se encargan de

ejecutar o aplicar una ley, al considerar que una parte de ésta es inadecuada o ha sido rebasada por las circunstancias.

El proceso de modificación de leyes o decretos, sigue los pasos del procedimiento legislativo, que de acuerdo con el tratadista mexicano Eduardo García Máynez, consiste en siete pasos:

1. *Iniciativa*: es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.
2. *Discusión*: es cuando las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.
3. *Aprobación*: las cámaras aceptan un proyecto de ley.
4. *Sanción*: se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo.
5. *Promulgación*: el Ejecutivo reconoce que una ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.
6. *Publicación*: se da a conocer una ley a quienes deben cumplirla, una vez aprobada y sancionada; y
7. *Iniciación de la vigencia*: es la fecha establecida para la entrada en vigor de una ley.

III. Tomando como referencia el caso de México, que en su artículo 72 inciso f) de la Constitución, dispone “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Llevar a cabo un proceso de modificación a una ley o decreto, implica obedecer las siguientes bases mínimas: un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones; un cierto consenso y mayoría en las cámaras.

La modificación a leyes o decretos se ubica generalmente cuando las normas jurídicas están en vigor; puede darse el caso, que se presente una modificación a ley o decreto, aun cuando la proposición o proyecto legislativo, se encuentre en poder del parlamento. Tal es el caso del Congreso mexicano, que en su reglamento interno establece que en la sesión en la que se vote en definitiva una proposición o proyecto de ley, los legisladores podrán presentar por escrito modificaciones o adiciones a los artículos aprobados.

Para lo cual dispone el siguiente procedimiento: leída por primera vez una adición o modificación, y oídos los fundamentos que exponga su autor, se pregunta al pleno si se admite o no a discusión; de ser admitida, se pasa a la comisión respectiva, en caso contrario, se tiene por rechazada (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1990.

monarquía absoluta

I. Literalmente el término *monarquía* quiere decir gobierno de uno sólo, tal y como es concebida por su etimología, del griego *monarchia*. Por su parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define como el régimen político en el que la jefatura del Estado es ejercida por una sola persona, a título hereditario o por elección.

La voz *monarquía* se escribe *monarchy* en inglés; *monarchie* en francés y alemán; y *monarchia* en italiano.

II. En el ámbito de la ciencia política, la monarquía es definida como un régimen monopersonal donde el poder se concentra en manos de un monarca, basado en el consenso del pueblo y constituido sobre la base hereditaria, con aquellas atribuciones que la doctrina señala con el término soberanía. Es decir, el ejercicio del poder político reside en una sola persona, denominada rey, cargo que va siendo ocupado por miembros de la llamada familia real, los cuales sólo lo pueden dejar por muerte o abdicación (renuncia voluntaria).

Para el politólogo francés Maurice Duverger, la monarquía “es el régimen político caracterizado por la atribución de la autoridad suprema a un individuo (rey, reina, emperador, emperatriz) que accede al poder por derecho de nacimiento”.

A saber tres son los tipos y etapas que ha tenido la monarquía:

a) Aristocrática;

b) absoluta; y

c) constitucional. En las dos primeras el monarca gobierna, mientras que en la última reina, actuando como poder moderador entre el gobierno y el parlamento.

En su primera etapa, el monarca (el rey) es solamente un jefe nominal y débil frente a los grandes señores feudales. Es un “árbitro que ejerce poderes reales e importantes, pero limitados por los de la aristocracia”. Como ejemplos tenemos: Inglaterra y Francia, donde existían contrapesos al poder del monarca. El parlamento -en el sentido moderno de la palabra- fue un medio eficaz para contrarrestar el absolutismo, en la Francia anterior a 1789, podemos citar los casos de las asambleas de magistrados que representaban a la “nobleza de toga” o a las asambleas de notables que representaban a la nobleza y alta burguesía, las que eran verdaderos contrapesos orgánicos al poder real. Cabe recordar que en la Edad Media se vivía una poliarquía (monarca, papa, señores feudales) que llevó al surgimiento de un Estado moderno concentrador del poder.

La pugna entre los distintos grupos de interés por el control del poder, durante la alta Edad Media, llevó a la creación de una monarquía central y eficaz en el ejercicio del poder, de ahí, nació el término monarquía absoluta en el continente europeo del siglo XVI. Se le asignó ese calificativo de absoluta, porque el monarca se convirtió en el vértice de la organización estatal, absorbiendo todo el poder.

A pesar de esa concentración de poder, el rey tenía que ceder y proteger los intereses de la Iglesia y la burguesía, asegurándoles el control de la sociedad en su ámbito de acción, mas no permitiéndoles tener acceso en la vida estatal. Sin embargo, el monarca no es del todo absoluto, toda una serie de privilegios y franquicias (nobiliarios; corporativos; provinciales) limitan el poder real. Asimismo, tuvo como característica, el no convocar a las asambleas de Estado ni a las de notables.

Los ejemplos de este tipo de monarquía, los encontramos en Inglaterra en el reinado de Isabel I; en la Prusia de Federico II; la Austria de José II y la Rusia de Catalina II, estas tres últimas aplican

el absolutismo en una época posterior; siendo Francia el modelo más típico de esta monarquía, bajo el reinado de Felipe el Hermoso y Luis XIV.

La monarquía absoluta se enmarca en el fenómeno político del absolutismo, que tuvo por objeto la construcción de un Estado nacional independiente, frente al papa o al emperador romano germánico. El principio de que el rey de Francia es emperador en su propio reino, “significaba su independencia a cualquier autoridad exterior”. De ahí, el calificativo de monarquía absoluta que podemos definirla como la forma de estado en la que los poderes se encuentran reunidos sin limitación alguna, en una sola persona que atiende a la acción de los factores reales de poder, pero, sin ceder el Control estatal (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia Política*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1985.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, 1982.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Porrúa, México, 1989.

monarquía constitucional

I. Durante el siglo XIX se propagó por el continente europeo la noción de constitucionalizar a la monarquía, como aconteciera en Inglaterra y Francia, con el objeto de garantizar la existencia del monarca, pero compartiendo el poder con otros órganos. Con ello, la monarquía deja de ser supremo al Estado, pasa a ser símbolo de unidad nacional y otro organismo de gobierno, con facultades y obligaciones precisas, lo que motivó, la consolidación de los regímenes parlamentarios.

El tipo de *monarquía constitucional* que hoy conocemos, es el resultado de una larga evolución, en la que el gobierno de un solo hombre, se ha convertido simplemente en una expresión semántica, sólo conserva sus formas y apariencias exteriores. La importancia que ha ido adquiriendo el parlamento fue minando las facultades del monarca, hasta hacerse cargo de la dirección del gobierno a través de un gabinete responsable ante él; por ello, se dice: “El poder pasó de la Corona al parlamento y del parlamento al gabinete.”

La monarquía constitucional presenta un Poder Ejecutivo dualista al existir un Jefe de Estado (rey) y un jefe de Gobierno (primer ministro) que tienen derechos y obligaciones constitucionalmente establecidos; el primero representa la unidad jurídico-política de una nación y el segundo es quien encabeza la administración, junto con el gabinete, que tienen su origen en el parlamento.

Inglaterra que es el modelo clásico de monarquía constitucional, tuvo su tránsito de monarquía absoluta a constitucional desde 1688 a 1832, a partir de los lineamientos del *Common Law*, los estatutos y las convenciones. El paulatino pero efectivo proceso de perfeccionamiento de la monarquía constitucional inglesa, presenta hoy en día, un parlamento independiente al rey, el que ha perdido todo peso político ante un gobierno que es apoyado por la mayoría parlamentaria.

Lo anterior se corrobora con las atribuciones que tiene el rey, que son: ostenta la representación del Estado en las relaciones internacionales; nombra y acredita a los embajadores; declara la guerra; firma la paz; es jefe supremo de las fuerzas armadas; ejerce el derecho de gracia y los embajadores extranjeros se acreditan ante él.

Los poderes más significativos del rey guardan relación con el órgano legislativo, éstos son: reunir al parlamento; tiene la facultad de disolverlo; nombra al Primer Ministro y a los colaboradores de éste en el gobierno. Por último, “es el vínculo, símbolo y emblema inmutable del *Commonwealth*”.

Por su parte, el gobierno está compuesto de tres instancias: el Primer Ministro; el Ministerio y el Gabinete. El Primer Ministro representa la unidad del ministerio, es el responsable de señalar el rumbo a los órganos gubernamentales. Es de destacar, la responsabilidad ministerial ante el parlamento, que puede ser colectiva o individual. “Si un ministro pierde la confianza a causa de la política que su departamento ha realizado, debe dimitir. Ahora bien, puede darse el caso de que el Gabinete se solidarice con lo hecho por el ministro. En tal supuesto, o se salva el ministro con la ayuda del equipo, o se hunde todo el gobierno.”

Otro ejemplo de constitucionalización de la monarquía, lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada por las Cortes de Cádiz en 1812, que dispuso en su artículo 14: “El Gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria”, otorgándole al rey la facultad de ejecutar las leyes, pero limitándolo en su poder con lo señalado en su artículo 3o.: “La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.” Asimismo, el artículo 10 contempla como un concepto unitario su territorio (peninsulares y ultramarinos) extinguiéndose los términos de Corona y reinos (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho Político*, Aguilar, Argentina, 1962.

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1977, t. II.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1988, 6a. ed.

monarquía parlamentaria

I. (Véase *monarquía y parlamento*).

II. La monarquía parlamentaria tiene su origen en la Constitución española de 1978, y la podemos concebir dentro de los parámetros de la monarquía constitucional, donde existen un Jefe de Estado (rey) y un jefe de Gobierno (presidente) y donde el parlamento no sólo tiene una función de legislar, sino también ser copartícipe en el gobierno. Podemos decir, que la monarquía parlamentaria es una especie de la monarquía constitucional, donde los españoles quisieron conjugar la forma de estado y gobierno en una sola concepción.

De la misma manera que en Inglaterra, cuando pasó de una monarquía absoluta a una constitucional, en España, mediante el proceso de transición a la democracia, se buscó pasar de un régimen dictatorial (la era del general Franco) a uno de corte democrático, a través de la negociación y conciliación de intereses de parte de los actores políticos de esa nación, bajo estos lineamientos: el respeto a la Corona; la estructura del Estado (rey, presidente y parlamento); la convocatoria a elecciones; las comunidades autónomas y las relaciones Estado-Iglesia.

Al lograr los españoles el consenso necesario para avanzar en su proceso de transición, la expedición de su Constitución constituyó un gran logro, porque después de cuatro décadas tendrían representantes populares. El artículo 1.3 de ese texto jurídico fundamental establece: “la forma política del Estado español es una monarquía parlamentaria”, el que podemos interpretar de la siguiente forma: que en España el rey en tanto Jefe de Estado se constituye como un monarca constitucional que “vela por el normal funcionamiento de las instituciones” dentro de un régimen

parlamentario. La Constitución española reconoce que el depositario de la soberanía es el pueblo, correspondiéndole el derecho de ejercerla al parlamento.

En ese sentido, de acuerdo con el texto constitucional español, al rey le corresponde: sancionar y promulgar las leyes; convocar y disolver las Cortes y convocar a elecciones; proponer el candidato a Presidente del Gobierno y en su caso nombrarlo, si el gobierno le otorga su confianza; así como poner fin a sus funciones; convocar a referéndum; ostentar el bando supremo de las fuerzas armadas; nombrar embajadores y representantes diplomáticos; manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, entre otras (art. 62 y 63).

Por lo que hace al gobierno se compone de un presidente, de vicepresidentes en su caso y de ministros. En cuanto al Presidente del Gobierno se considera el representante unipersonal de todo el ejecutivo, tiene a su cargo proponer el nombramiento y separación de los miembros del gobierno; dirige la política gubernamental (art. 98.2); mediante la utilización de la cuestión de confianza, hace juzgar la responsabilidad del gobierno, tras la deliberación del consejo de ministros (art. 112); propone bajo su responsabilidad la disolución de las Cortes (art. 115.1).

Las Cortes Generales, por su parte, se integran mediante un sistema bicameral: Congreso de los Diputados y Senado, denominados también como Cámara Baja y Cámara Alta, respectivamente. La Constitución española contempla una de las características básicas del régimen parlamentario, los medios de control mutuos entre poderes; además, de la responsabilidad política existente entre el gobierno (presidente) y el parlamento (Congreso de los Diputados) (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

DEURSCH, Karl W., *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

GARCÍA CANALES, Mariano, *La monarquía parlamentaria española*, Tecnos, Madrid, 1991.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político* (México-España), Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1993.

no reelección

N I. El *DRAE* define a la reelección como la posibilidad de elegir otra vez a una persona o cosa. Al anteponerse la negación, estamos frente a un término compuesto que hace referencia a la imposibilidad de participar nuevamente en un proceso electoral. Desde una perspectiva legal es el impedimento por el que un representante popular no puede volver a ocupar, por el periodo que corresponda, el cargo público por el que fue electo (véase *reelección*).

II. Este término constituye en algunos países un principio jurídico-político base en la integración de sus órganos gubernamentales, como es el caso de México, donde se prohíbe expresamente que un individuo pueda ocupar la Presidencia de la República más de una vez; en cambio, en otras naciones la reelección de representantes populares es permitida sin mayor dificultad, como lo podemos observar en Estados Unidos e Inglaterra.

Atendiendo al tradicional principio de la división de poderes, por lo general el titular del Poder Ejecutivo y los miembros del Poder Legislativo son electos popularmente; en ciertos países los integrantes de los órganos de administración de justicia también son elegidos popularmente. Por lo que, los individuos que ocupan los cargos de presidente, primer ministro, diputados, senadores cumpliendo los requisitos de elegibilidad, desempeñan su función durante el periodo establecido por los textos legales, el que, cuando lo concluyen están ante la posibilidad o imposibilidad de ser reelectos.

La no reelección puede ser total o parcial; la primera cuando no se puede volver a ocupar el mismo cargo, por segunda vez; y es parcial, cuando el cargo no puede ser ocupado en el periodo gubernamental inmediato al que se concluye, pero se deja la posibilidad para los subsecuentes.

Para los miembros de un parlamento, la no reelección tiene algunas implicaciones, que se han considerado desventajas, como son: corta la carrera parlamentaria; limita el compromiso directo con los electores; provoca que no exista una especialización en los legisladores y trunca proyectos de trabajo en cada renovación. Pero también tiene algunas ventajas, entre las que se pueden señalar: el permitir la entrada de nuevos valores con ideas frescas a la Cámara; evitar que con el paso de los años, los legisladores caigan en la rutina y monotonía de sus funciones, el favorecer la movilidad política y social, evitando finalmente, el llamado "clientilismo" en las circunscripciones electorales a favor de una persona.

En algunos países, se puede presentar la situación que una persona ocupe distintos cargos de elección popular en su vida, al no permitirse la reelección inmediata, lo que le hace buscar ubicarse en algún otro órgano legislativo; así, suele encontrarse casos, que en una legislatura un sujeto sea diputado y en la otra senador, logrando ser legislador en dos o más ocasiones, merced a la posibilidad que le ofrece la elección alternada.

III. En México, la Constitución Política establece el principio de la no reelección de tipo total para el cargo de Presidente de la República; su artículo 83 dispone que aquel ciudadano que haya ocupado la Presidencia con cualquier carácter, electo popularmente o interino, provisional o sustituto, por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. En concordancia con la hipótesis federal, los titulares de los poderes ejecutivos locales (gobernadores) también se rigen bajo la no reelección total si han sido elegidos por el voto popular.

Por lo que respecta a los miembros del Poder Legislativo depositado en el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras de Diputados y de Senadores, el texto constitucional, en su precepto 59, señala que los parlamentarios propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, ni siquiera como suplentes, mientras que los parlamentarios suplentes sí pueden ser elegidos para el periodo inmediato sólo en el supuesto que no hubieren estado en funciones.

De igual manera, los miembros de los congresos locales en México, los presidentes municipales, regidores y síndicos no pueden ser reelectos para el periodo inmediato a concluir (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

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

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1982, 2a. ed.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, Trillas, México, 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

norma

I. Etimológicamente proviene del latín *norma* que significa regla que se debe seguir o a la que se deben de ajustar las operaciones. En una segunda acepción que le otorga el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la pauta, regla que determina como debe de hacerse una cosa, cuáles características debe tener y qué conducta debe seguir. Desde una concepción jurídica, apunta el citado Diccionario, es la regla o mandato que establece la forma en que debe ordenarse un determinado grupo social. La definición ontológica es "regla de conducta que postula deberes".

II. En el ámbito del derecho, el término norma tiene múltiples aplicaciones, derivadas de la práctica jurídica. La norma es la que prescribe, prohíbe, autoriza o permite determinada conducta humana, por lo que es producto de la voluntad humana. Atendiendo a este significado, cuando se habla de norma se está haciendo referencia al contenido de un texto jurídico, a su articulado; así, la palabra norma suele equipararse con ley, precepto, artículo, o se emplea para hacer alusión a un tipo de legislación: norma constitucional, normas marítimas, normas internacionales.

El tratadista mexicano Ulises Schmill señala que debemos entender por norma "el conjunto de materiales que constituyen el objeto de estudio y consideración de la ciencia jurídica y que quedan sistematizados dentro de la proposición o regla del derecho".

Para el derecho parlamentario, la norma es un elemento jurídico fundamental, ya que una de las tareas del parlamento es crear, derogar o modificar las normas que componen una ley; por lo que, sus funciones legislativa y deliberativa juegan un papel importante en esa labor (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Heliasta, Argentina, 1992.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1985.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1990.

ombudsman



I. Para esta palabra escandinava de origen alemán, no existe una traducción apropiada. *Ombudsman* es un vocablo sueco que puede significar representante, mediador, agente, guardián etc., y es aplicado a una institución jurídica actualmente existente en más de 50 países.

II. Hoy más que nunca los derechos de los gobernados se encuentran inmersos en la dinámica de las relaciones entre el Estado y sociedad, éstos se expresan en diferentes órdenes, tales como los procesos económicos; el surgimiento de nuevos actores en la sociedad civil y por supuesto, en la delimitación de las funciones del Estado. Todas estas expresiones, entrañan el replanteamiento del antiguo vínculo entre gobernantes y gobernados. En esta nueva dimensión cobra fuerza un viejo y noble anhelo del género humano, que con el paso del tiempo se ha venido perfeccionando, hasta alcanzar lo que hoy día, se conoce como derechos del hombre. Estos derechos "se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a la vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico". En tal virtud, no pertenecen al derecho positivo sino que pertenecen al universo del derecho natural, lo que Cicerón llamaba *nata lex*; son derechos inherentes al ser humano, anteriores y por lo tanto superiores a cualquier norma legislativa, es decir el Poder Legislativo no los crea, simplemente los reconoce y garantiza en aras de un deber ético-jurídico.

Las modernas relaciones políticas, tienen en los derechos humanos uno de los catalizadores más sólidos. Bajo este marco es posible hablar de los límites de la acción política del Estado ante el particular, ya sea como individuo o bien, como parte de un grupo social. El concepto de derechos humanos implica la relación político-jurídica, entre el Estado y la sociedad; debiendo ser esta relación legítima y limitada, fincada en el pleno respeto a los derechos fundamentales del ser humano. Ninguna nación que se considere justa, moderna y democrática puede desconocer la trascendencia que tiene el reconocimiento y salvaguarda de los derechos humanos.

Surge en 1789 en Francia una idea que hoy es generalmente aceptada, y que habla de la vigencia del concepto de los derechos del hombre como principio y finalidad de la asociación política. Esta idea consistía en enlazar fines y medios, es decir los derechos del hombre y las formas políticas por los que éstos pueden ser alcanzados. Durante la Revolución francesa, se consagra en la legislación la concepción liberal del Derecho, según la cual todo el orden jurídico tiene como único fin al individuo. Esto con fundamento en el pensamiento de la Escuela Racionalista del Derecho Natural.

El texto de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de agosto de 1789, en su artículo 1o., señala que: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos; las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común." Asimismo el artículo 2o., dice que: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."

El anterior orden de ideas, puede y debe coaligarse con la legitimidad constitucional, entendiendo que es la Constitución la Ley Suprema de toda Nación y que en ellas se plasman los principios básicos que han de regular al Estado, así como sus relaciones con la sociedad. En ella han de reconocerse y garantizarse los derechos fundamentales del hombre. Es el pueblo y sólo el pueblo el único detentador de la soberanía, y el Estado sólo actuará como garante del mismo.

Una de las bases del Estado moderno es el reconocimiento político de los derechos de los gobernados. Todo ser humano es libre e igual ante los demás y nadie puede atentar contra su persona o sus bienes. Se trata, pues, de un Estado que reconoce los límites marcados por esos derechos; tal reconocimiento de las formas y de los límites de la autoridad es el acuerdo

fundamental por el que se deben construir las comunidades políticas. Con este acuerdo tácito quedan establecidas las fronteras de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La concepción del Estado limitado es conocida en nuestros días como Estado de derecho, en el cual el poder público es ejercido a partir de preceptos normativos generales y circunscrito a las leyes que derivan de aquéllos. La idea de un Estado de derecho incluye la recuperación de los derechos humanos para su formulación jurídica, lo que lleva inmerso el compromiso del poder público de reconocerlos como acotamiento de su propio actuar.

Es entonces un Estado de derecho aquel que, impedido constitucionalmente para ejercer arbitrariamente el poder en contra de sus gobernados, se erige por y para la sociedad en su conjunto. Un Estado como el descrito representa el compromiso de equilibrar la relación entre el poder público y la libertad individual.

Como afirmaba el maestro de Burdeos, Jean Duguit, toda Constitución va precedida de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en tanto que ésta es el catálogo de prerrogativas "anteriores y superiores al propio Estado".

El *Ombudsman*, nació con la Constitución de 1809 en Suecia, con la finalidad de establecer un control adicional para el cabal cumplimiento de las leyes; supervisar la aplicación de éstas por parte de la administración pública y crear un nueva vía, ágil y sin burocratismos, que conociera de las quejas de los gobernados sobre las arbitrariedades cometidas por la autoridad. Como institución es un órgano público, autónomo, apolítico y apartidista. Es el órgano encargado de recibir e investigar las quejas de los particulares contra la deficiente actuación o abusos de las autoridades. Generalmente es un servicio gratuito y sencillo; es un sistema de control de calidad de la administración pública. Interviene para, de ser posible, lograr un arreglo amistoso entre las autoridades y el quejoso, pero de no lograrse, formula una recomendación no obligatoria para la autoridad, pero respaldada por la fuerza moral con que el Ombudsman cuenta y por el apoyo que la opinión pública otorga a sus informes, dados a conocer generalmente a través de los medios masivos de comunicación.

Las características generales del *Ombudsman* son:

1. Se establecen en las constituciones. El reconocimiento cabal de esta figura ha cobrado tal importancia, que se le ha elevado a rango constitucional.
2. Cuenta con poder de investigación. El *Ombudsman* debe disponer para el cumplimiento de sus tareas, con la información necesaria acerca de los asuntos que se le presentan y que por lo tanto está obligado a investigar. En casi todos los países ha quedado establecida la facultad del organismo para solicitar información a la autoridad competente en relación con el asunto tratado. En realidad son pocos los casos de reticencia u obstaculización de las autoridades, ya que debido a la gran fuerza moral del *Ombudsman*, el prestigio de las mismas puede quedar en entredicho.
3. Su representante debe ser un hombre apolítico y apartidista. La persona que se encuentre al frente de esta institución, no debe de tener ningún interés especial en partido político alguno, ni tampoco en alguno de los tres poderes del Estado, ya que su único interés debe estar depositado en la lucha en favor de los derechos humanos, y es en razón de esto que cuenta con una alta calidad moral frente a la sociedad.
4. Su actividad debe ser independiente de toda presión, tanto de los tres poderes del Estado, así como de los organismos no gubernamentales. El hecho de que algunos *Ombudsman* sean nombrados por el Legislativo o por el Ejecutivo, o por ambos, no implica que dichos poderes interfieran o influyan en las recomendaciones emitidas, ni aun cuando este órgano sea de origen legislativo, ya que en tales casos se señalan límites de competencia.

5. La autonomía es una característica fundamental, ya que le proporciona independencia a la institución, así como los elementos necesarios para su funcionamiento, tanto financieros como humanos.

6. La imparcialidad es un elemento básico, no sólo en el plano jurídico, sino además en el político; es un valor que sirve de complemento a la autonomía y a la independencia, ya que sustrae al Ombudsman de compromisos con los partidos políticos y los órganos estatales, permitiéndole servir mejor a los gobernados.

7. Los ciudadanos deben de tener acceso directo al *Ombudsman*, sin necesidad de ser representados por nadie. Es decir la accesibilidad de los gobernados a la institución es primordial. El acceso puede ser directo como el modelo escandinavo clásico, donde los ciudadanos presentan directamente sus quejas, e indirecto como en Inglaterra y Francia, donde se requiere la mediación de algún miembro del parlamento (Inglaterra) o del Senado (Francia), quienes recogen la inconformidad respectiva y la canalizan al órgano de defensa.

8. El servicio que el *Ombudsman* ofrezca debe de ser gratuito, pues de esta manera no mediará ningún interés económico, evitando así que se convierta en una institución con fines meramente lucrativos.

9. Es competente para conocer de asuntos de la administración pública, así como de justicia y militar

10. Formula recomendaciones no obligatorias para la autoridad. En lo referente al poder resolutorio del *Ombudsman*, es decir a su capacidad de emitir respuestas luego de haber investigado las quejas recibidas; estas respuestas o resoluciones, deben tener el carácter de recomendación y nunca de fuerza coercitiva, y mucho menos material, para obligar a su cumplimiento. En términos jurídicos, se dice que tales resoluciones no son vinculatorias y, por tanto, no pueden invalidar los actos de autoridad que se intentan corregir o enmendar, los cuales únicamente pueden ser resarcidos por la autoridad misma; las resoluciones más comunes dependiendo del *Ombudsman* son: la recomendación, la amonestación, el recordatorio y la opinión.

11. Elabora informes anuales y extraordinarios con el resultado de sus gestiones, mismos que presenta al Poder Legislativo y a la opinión pública.

12. Coexisten con las organizaciones no gubernamentales de protección de los Derechos Humanos.

13. El perfil institucional de la autoridad es una característica de capital importancia. Si bien este organismo carece de poder coercitivo, su enorme fuerza moral le permite prescindir de él. De aquí que el nombramiento al cargo de *Ombudsman* deba recaer en una persona con honorabilidad pública y con alta capacidad profesional, comprometida en la lucha a favor de los derechos del hombre. De su autoridad moral han de surgir opiniones dignas de atenderse, y la autoridad que no las tome en cuenta se expondrá al juicio severo de la opinión pública.

El concepto de dicho órgano no tiene una definición unívoca. Sin embargo, Héctor Fix-Zamudio ha concebido con gran elocuencia una valiosa concepción, describiendo al *Ombudsman*:

... como uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos que, con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y como resultado de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de

informes públicos, generalmente anuales, a los más altos Órganos del Gobierno, al Órgano Legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

De la anterior definición se desprenden algunas consideraciones que conviene señalar. Diremos en primer término que el *Ombudsman* es un mecanismo complementario para la adecuada relación entre gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre. Ahora bien el *Ombudsman* no es un tribunal con poder ejecutorio, sino que la eficacia de su actuación reside en la fuerza moral que tiene ante la opinión pública. Su fuerza prescinde de elementos coactivos; es más bien propositiva y de recomendación y, dado el prestigio público de su personal, constituye un llamado de autoridad moral.

III. Como antecedentes del *Ombudsman* en México, podemos mencionar los siguientes:

En el año de 1847 estuvo vigente en el estado de San Luis Potosí la Ley de Procuraduría de Pobres, impulsada por Ponciano Arriaga. Dicha norma estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los que menos tenían de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas.

El gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla, creó el 3 de enero de 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades sirvió de complemento a los medios jurídicos ya establecidos.

La Procuraduría de Vecinos, se fundó por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.

La Universidad Nacional Autónoma de México, instauró el 29 de mayo de 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos susceptibles de solucionarse por la vía establecida en la legislación universitaria.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca) y Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero). Estas procuradurías, nacidas en 1986 y 1987 respectivamente, tienen la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país. La Procuraduría para la Defensa Indígena en Oaxaca depende del Ejecutivo local, y se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Funge además como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los derechos indígenas. Por otra parte, la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero depende del Ejecutivo del estado, y su función es la de proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan en la montaña.

La Procuraduría de Protección Ciudadana, nació en el estado de Aguascalientes el 14 de agosto de 1988, con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por actos u omisiones en los deberes de las autoridades o servidores públicos.

El municipio de Querétaro instauró la Defensoría de los Derechos de Vecinos, el 22 de diciembre de 1988. Su finalidad es investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales.

En 1989 nació, como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, cuya finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del Distrito Federal sean legales.

La instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 5 de junio de 1990, significó la adopción del *Ombudsman* en el país. Su creación se debió a un acto del Ejecutivo, como respuesta a la creciente demanda social. Con ello se dio un paso fundamental para rescatar la idea del respeto a los derechos humanos en todos y cada uno de los actos gubernativos.

En principio la Comisión Nacional fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, que marcaba como función de esa dependencia encargarse de dicho rubro. Esta adscripción administrativa de la Comisión la hizo blanco de críticas, las cuales iban dirigidas, precisamente, a su ubicación dentro de una dependencia del Poder Ejecutivo, donde supuestamente no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos.

A partir del 29 de junio de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue dotada con un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento constitucional por una iniciativa del Ejecutivo Federal, que adicionó el artículo 102 de la Constitución con un apartado B. Esta iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de junio. La Cámara de Diputados, por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de junio de ese mismo año.

La adición como apartado B del artículo 102 constitucional quedó de la siguiente manera:

El congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán los organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los Poderes Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales Y jurisdiccionales."

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."

De esta forma la Comisión de Derechos Humanos alcanzó, en sólo dos años, el nivel constitucional que la sociedad reclamaba. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con una ley que la dota, como organismo descentralizado, de la autonomía que significa tener una personalidad jurídica y un patrimonio propios, esenciales para su función de *Ombudsman*. Con este marco jurídico la Comisión accede a una nueva etapa en su trascendente y fructífera vida institucional.

La labor del *Ombudsman* mexicano contribuye notablemente a la actualización de la relación entre gobernantes y gobernados, en el marco de una cultura de los derechos humanos que comprende los distintos ámbitos del que hacer nacional. En suma, el *Ombudsman* surge y actúa allí donde las libertades individuales se han traducido en motivo de fuerza social (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

AGUILAR CUEVA, Magdalena, *Manual de Capacitación*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La Protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdiccionales nacionales*, CIVITAS Y UNAM, México, 1982.

LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 1993

opinión pública

I. Para la Real Academia Española el término *opinión* deriva del latín *opinio*, *-onis*, que en español significa el concepto que se forma o se tiene de una cuestión o cosa o, bien, la estimación generalizada de las personas acerca de asuntos determinados. Mientras que la palabra *pública* proviene del latín *publicus*, siendo ésta el adjetivo que califica de notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Estos dos vocablos, unidos, se refieren a la postura que adopta la población en lo relativo a situaciones, actos o hechos de trascendencia general, es decir, el concepto que se tiene sobre acontecimientos políticos, sociales, económicos y jurídicos.

El término *opinión*, se escribe en inglés *opinion*, en francés *opinion*, *avis*, en alemán *Meinung*, *Ansicht*, en italiano *opinione* y en portugués *opinão*. Mientras que *pública*, se escribe en inglés y francés *public*, en alemán *Öffentlich*, en italiano *público* y en portugués *público*.

II. Como antecedentes del vocablo *opinión pública*, tenemos que se produjeron dos fenómenos con el advenimiento del Estado social de derecho, casi de manera simultánea, uno causa del otro, por un lado, la aparición de instituciones democráticas que representaban los intereses de los trabajadores, ya que con su participación en las asambleas deliberativas se concibe un nuevo parlamento, no como un órgano exclusivamente legislativo, sino mejor dicho como un foro de la lucha de clases e instrumentos de poder, que dirigía y formaba la postura de su respectiva clase social, es decir, como fuente creadora de la *opinión pública*. Por otro lado, también se inicia una separación de atribuciones normativas dejando al Ejecutivo, además de las funciones administrativas, amplias facultades reglamentarias, entendidas las primeras como las relativas a la prestación de servicios públicos. Ambos cambios, originaron una importante *opinión pública* respecto a la forma en la cual debe funcionar un Estado con tendencias democráticas, primero, dando el carácter representativo, plural y popular a las asambleas, segundo, fijando como idea insustituible que los órganos de gobierno son tres (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los cuales deben estar estrictamente separados. Lo anterior, constituyó la idea de *opinión pública*, la cual tiende a modificarse por *opiniones públicas* constituidas por distintos grupos con intereses.

El término *opinión pública* ha sido ampliamente usado y utilizado, sin embargo, por ese mismo hecho, su significado ha quedado al arbitrio de quien lo emplea. Al respecto, por un lado, se maneja como sinónimo de cuerpo electoral, lo cual es impreciso pues el segundo vocablo puede ser más amplio o más reducido dependiendo de las circunstancias particulares de cada país; por ejemplo, es amplio cuando los electores no comulgan en la calificación sobre la actividad del gobierno, pero es más reducido el cuerpo electoral, aun cuando sin capacidad para determinar a sus gobernantes, la mayor parte de la población tiene una *opinión generalizada* sobre la política del gobierno. Con lo cual, de forma estricta, podemos afirmar que la *opinión pública* es un traje a la medida de las instituciones políticas, ya que es innegable que son éstas las formadoras y conductoras de la *opinión pública*.

Por otro lado, el parlamento, el Congreso o la Asamblea sirve de foro a los representantes populares, para manifestar, *in genere*, la voluntad de sus electores, y donde las fuerzas políticas pueden definirse oficialmente sobre cada situación o problema, brincando de esta forma a la *opinión pública*, como un medio de identificar o enjuiciar la postura de cada partido político. En este sentido, la información parlamentaria es sugestiva si se le relaciona con la función de publicidad, entendida esta última como instrumento relevante de la formación y canalización de la *opinión pública*. Al respecto, para Habermas, el "que se hicieran notorias las discusiones parlamentarias

aseguraba a la opinión pública su influencia, aseguraba la conexión entre diputados y electores como partes del mismo público".

III. Particularmente en México durante la vigencia de las "Siete Leyes Constitucionales" de 1836, se estableció un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros, quien era responsable ante Dios y la opinión pública (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ABELLAN, Ángel Manuel, "El parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto". en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1992.

DÍEZ-PICASO, Luis María, "Parlamento, proceso y opinión pública". en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 18, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre de 1986.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HARBEMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Antoni Domènech (trad.), Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

MOTERO, José Ramón, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2,

Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-abril de 1989.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

RABASA, Emilio O., "Historia de las constituciones mexicanas", en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, UNAM, México, 1991, t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

VALADÉS, Diego, "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México", en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, UNAM, México, 1988.

VEGA GARCÍA, Pedro de, "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

_____, "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México, 1979.

ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, "[E]l proceso de comunicación política en las campañas presidenciales de 1994 y la opinión pública en México", en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 6, UNAM, México, enero-marzo de 1995.

oposición

I. Desde un punto de vista general significa desacuerdo, resistencia, enfrentamiento. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define *oposición* como el conjunto de fuerzas sociales que rechazan la actuación de un régimen o gobierno y luchan contra éste, de forma no violenta. Por lo que hace a su etimología, proviene del latín *oppositio*, acusativo de *oppositio* oposición; de *oppositus*, participio pasivo de *opponere* oponer.

Este término se escribe en otros idiomas de la siguiente manera: *oposiçao* en portugués; *oppositio* en inglés; *oposición* en francés; *widerspruch* en alemán; *opposizione* en italiano.

II. La oposición es considerada por Guita Ionescu e Isabel de Madariaga "como parte esencial del conjunto del proceso político, como la *altera pars* del poder o del gobierno. Todo análisis de la historia del poder debe necesariamente abarcar su contrapartida. Desde el punto de vista lógico, orgánico y morfológico, la oposición es la contrapartida dialéctica del poder, historiadores y teóricos de la política no podrían, aunque quisieran, separar a estos hermanos siameses sin grave riesgo de deformarlos. De modo que la oposición no es un falso tema sino un co-tema, que ha venido figurando a través de los tiempos en todos los estudios sobre el poder, el gobierno, la política, la sociedad o la conflictiva, estudios a los que este ensayo habrá de acudir a cada paso".

Oposición es un término que se emplea para hacer referencia al partido o partidos que no tienen el poder político; es decir, aquella o aquellas organizaciones políticas que están y se manifiestan contra el régimen establecido; en algunos casos esa oposición -de acuerdo con sus intereses- puede aliarse con el partido gobernante, o con otros partidos opositores. En el primer caso la oposición se atempera, mientras que en el segundo es probable que se exacerbe.

El peso político y función de la oposición va también de acuerdo con el régimen político, en uno de tipo presidencial, la oposición adopta varias actitudes, ya sea de obstrucción, de competencia o de alianza. En el primero, la oposición ejerce la impugnación al gobierno y su partido de manera permanente y sistemática, minimizando los aciertos y exagerando los errores, con la idea de obtener el triunfo en la siguiente contienda electoral.

En un régimen parlamentario las anteriores actitudes de oposición no varían, pero tienen distinta connotación. En primer sitio, a la oposición le interesa el control del parlamento, lo que correlativamente le brindaría la responsabilidad del gobierno. Su papel es más activo y cuenta con medios para cuestionar la labor del gobierno, que en un momento dado lo pueden llevar a derrocarlo; además, el cambio de gobierno en este tipo de sistema político, se juega en gran parte en el campo de las coaliciones en el parlamento.

En ese sentido, la oposición tiene un significado muy especial en la vida política de cualquier país, por un lado, su existencia es reflejo de la garantía de ciertas libertades (expresión, reunión, asociación) y por otra, muestra el pluralismo de una sociedad, lo que da paso a la competencia política y la alternancia en el poder (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, memoria del 2o. Congreso Internacional de Derecho Electoral, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.

CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos*, Hispánicas, México, 1991,

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

IONESCU, Ghita e Isabel de Madariaga, *La oposición*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977.

oposición parlamentaria

I. (Véase *oposición y parlamento*).

II. Son el grupo parlamentario que no tiene la mayoría en un órgano legislativo; la oposición parlamentaria se puede conformar por una sola fracción política o varias, atendiendo a la pluralidad de su composición. Por naturaleza, su papel dentro de un parlamento es ser contrapeso a la

mayoría, ya sea utilizando los mecanismos de control, o adoptando actitudes en contra de la voluntad mayoritaria.

Este término tiene una estrecha relación con el de oposición y minoría parlamentaria; con el primero, porque la oposición parlamentaria es representación de los partidos políticos opositores a un régimen. También puede darse el caso, de que el Poder Ejecutivo esté en manos de una determinada organización política y el Poder Legislativo de otra, existiendo entonces la dicotomía de un partido al mismo tiempo mayoritario y opositor.

Respecto a la minoría parlamentaria, son precisamente las fuerzas políticas con menor representatividad en un parlamento, las que se constituyen como oposición, que bien pueden actuar de manera aislada o en alianzas con otras fracciones, de acuerdo con sus intereses. En algunos casos, la oposición parlamentaria llega aliarse con el grupo parlamentario mayoritario para sacar adelante un proyecto legislativo, que puede tener el voto en contra del resto de los miembros del órgano camarál.

En este renglón, cabe hacer mención el papel que tiene la oposición en el régimen político inglés, ya que es de un tipo *sui generis*. Por principio, es institucionalizada, reconocida por la *Ministers of the Crown Act 1937* y posee un estatuto propio, de ahí su denominación: "Leal oposición de su Majestad". La función de esta singular oposición no es tanto derribar al gobierno, sino dar a conocer a la sociedad los errores del mismo.

III. El párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución mexicana dispone que los diputados podrán agruparse, según su afiliación de partido, en la forma y mediante el procedimiento que establezca la ley del Congreso, a fin de garantizar su libre expresión. En este sentido, la Ley Orgánica del Congreso General, regula en sus artículos 31 a 37 lo relativo a los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y de los artículos 94 a 99 lo respectivo a los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores.

Cabe señalar, que si bien el texto constitucional no contempla la formación de grupos parlamentarios en el Senado, ha sido precisamente el avance de la oposición, la que ha permitido abrir las puertas de este órgano legislativo, a ciudadanos de distinta filiación política, ya que durante varias décadas esta Cámara tan sólo se integró por miembros de un partido. De ahí que la reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1994, tomara en cuenta esta nueva realidad política y adoptara la figura de senadores de primera minoría.

A través de los grupos parlamentarios, el Congreso mexicano ha podido organizar su vida parlamentaria, no sólo para ubicar a sus miembros por fracción política en un lugar específico del recinto, sino también, para facilitar la coordinación de los legisladores y permitir que a través de su coordinador, nombrado por ellos mismos, se alcancen consensos de acciones conjuntas con el resto de los grupos parlamentarios, lo cual impide debates estériles o posturas radicales. Aunque se dan casos, en que la oposición se radicaliza al grado no sólo de votar en contra, sino de salirse airadamente del recinto camarál.

La oposición parlamentaria resulta más efectiva y puede conseguir beneficios en negociaciones diversas, cuando los asuntos a debate requieren de mayoría calificada que el partido mayoritario solo no puede alcanzar. Este veto de las minorías se produce en las reformas constitucionales y ocurrirá también en la designación de Consejeros Electorales (Cámara de Diputados) y de los Magistrados Electorales (Cámara de Senadores) que requieran del voto favorable de los dos tercios de los legisladores presentes (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BARRENA GARCÍA, Alberto, *La democracia como problema*, Ediciones ICAI, Madrid, 1978.

GARCÍA COTARELO, Ramón y Blas Guerrero, *Teoría del Estado y Sistema Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2a. ed.

PÉREZ SERRANO, Nicolás y Serrano Jáuregui, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

orden

I. Etimológicamente proviene del latín *ordinem* acusativo de *ordo* orden, en los dos primeros sentidos: hilera, fila (originalmente hilera de hilos en un telar). Dentro de las definiciones que le da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa distribución armónica y simétrica de un conjunto de personas u objetos; o bien, norma que debe seguirse en la consecución de un determinado fin. Asimismo, el término orden es empleado para hacer alusión a la tranquilidad social o a un mandato que hay que acatar.

Esta voz se traduce como *ordem* en portugués; *order* en inglés; *ordre* en francés; *ordaung* en alemán; *ordinè* en italiano.

II. En el ámbito del derecho, el término orden implica el mandato de un superior a un inferior, que debe ser obedecido, ejecutado y cumplido, con base en lo contenido en una norma. Para el derecho parlamentario, el término orden tiene una doble dimensión; el parlamento al crear las normas jurídicas, debe procurar que las relaciones de *supra* a subordinación, se den en un marco de respeto, sin ventajas para ninguna de las partes; pero también, garantizar que las normas jurídicas otorguen estabilidad y paz social, es decir, que exista orden público. Otra de las aplicaciones que encuentra la palabra *orden*, es la referente al *orden del día*, en el sentido, de la distribución metódica de los asuntos que se abordarán en una sesión.

Asimismo, el término orden tiene otra aplicación en el ámbito del parlamento, en el sentido, de que no existe perturbación o desorden en el recinto tanto de parte de los legisladores, como de los concurrentes a las galerías; correspondiéndole al presidente de la Cámara velar por el mantenimiento del orden y la inviolabilidad de la sede del órgano legislativo. Otra manifestación que encuentra la voz orden en el derecho parlamentario, es el orden en las listas de oradores (pro y en contra) el que se elabora durante la sesión, ya sea por estarse discutiendo una ley, algún tema trascendente o por haberse presentado una moción (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1985.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1990.

orden del día

I. Tanto en instituciones de derecho privado, como de derecho público, el término *orden del día* es utilizado en el mismo sentido, como una guía de cuestiones a conocer en asamblea o sesión. Para el derecho parlamentario, significa la relación de puntos a tratar en las sesiones (ordinarias o extraordinarias) de un Congreso o Cámara, o en su trabajo de comisiones; lo que le permite armonía y sincronización en sus labores a efecto de evitar excesos o perturbaciones, en el desarrollo de las sesiones. En la milicia, la orden que diariamente se da por escrito a los cuerpos,

para señalar el servicio del día siguiente, informales acerca de distintos asuntos, dictar disposiciones especiales y acerca de otras situaciones que a la milicia le interesan.

Es de destacar que en términos parlamentarios, el término orden se emplea en masculino, el *orden del día*, que significa secuela, desarrollo ordinal de los asuntos, desahogo sucesivo de los mismos; en tanto en que el lenguaje castrense es femenino, *la* orden que se refiere a cumplir determinaciones de la superioridad.

II. El Reglamento del Congreso de los Diputados en España, en el capítulo segundo del título cuarto, regula el orden del día, estableciendo que es fijado por el presidente de la Cámara y lo realizará de acuerdo con la Junta de Portavoces. Por su parte, el orden del día de las comisiones se fija por su respectiva mesa, atendiendo al calendario de trabajo del Congreso y con acuerdo del presidente de la Cámara.

Por razones de urgencia o importancia, el gobierno o un grupo parlamentario pueden solicitar la inclusión de un tema en el orden del día, siempre y cuando cumpla con los trámites parlamentarios. Ahora bien, el *orden del día* del pleno, señala el mencionado ordenamiento, sólo puede ser alterado por éste, a petición del presidente o de dos fracciones parlamentarias o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

Cuando se quiere modificar el *orden del día* de una Comisión, procede a propuesta de su presidente o de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de sus integrantes.

III. La regulación del *orden del día*, en el Congreso mexicano, no es tan amplia como en España, ya que el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General, tan sólo se limita a señalar en su artículo 30 que el orden que deben de seguir los asuntos a conocer; así, primero es el acta de la sesión anterior; comunicaciones entre las cámaras, del Poder Ejecutivo o del Poder judicial o de algún poder local; iniciativas del Ejecutivo, legislaturas o de las cámaras; dictámenes de proyectos de ley o decretos, memoriales de los particulares, dictámenes a discusión y minutas de ley.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso establece para la Cámara de Diputados en su artículo 27 inciso d) que es atribución del Presidente de la Mesa Directiva cumplimentar el *orden del día* para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; estableciendo claramente, que en el orden se distinguirán los asuntos que requieran votación, de los puramente deliberativos o de trámite. Corresponde a los secretarios y prosecretarios la obligación de leer los documentos *del orden del día*, según los dispone el precepto 29 en su inciso e).

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, el artículo 71 inciso d) de la ley orgánica, establece como obligación del Presidente de la Mesa Directiva cumplimentar el *orden del día* de las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión. Al igual que los secretarios y prosecretarios de la Cámara de Diputados, los de la Cámara de Senadores tienen la misma obligación, de acuerdo con el precepto 72 inciso e), de la multicitada ley, de dar curso a los asuntos del *orden del día* (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, José Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Cambio XXI, México, 1993.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

VALDÉS ABASCAL, Rubén, Miguel Valdés Villarreal y Salvador Rocha Díaz, *Técnica Legislativa* Porrúa, México, 1988.

orden en la cámara

I. *Orden*, proviene del latín *ordo*, *-inis*, colocación de las cosas en el lugar que les corresponde. Cámara, *vid. supra*, cámara.

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés *order*; francés, *ordre*; alemán, *Befehl*, *order*; portugués, *ordem* e italiano, *ordine*.

El término orden en la cámara alude al conjunto de prácticas y reglas para preservar los procedimientos que se observan al interior de las cámaras, así como para organizar el trabajo de la asamblea.

II. En la Cámara de los Comunes inglesa, el encargado de mantener el orden es el líder de la Cámara o el presidente del Comité, en su caso (*order in the House*). Cuando un legislador está en uso de la palabra y se sale de la cuestión o rompe cualquiera de las reglas del debate, el líder lo llama al orden. Si el legislador persiste, el líder le ordena salir de la Cámara o lo reconviene por desobedecer la autoridad de la Presidencia. Cuando un miembro de la Cámara utiliza un lenguaje no parlamentario, el líder le ordena abandonar el recinto y pedir disculpas a la Cámara. El requerimiento del líder generalmente produce la retractación y la disculpa.

El derecho de la Cámara de proceder contra cualquier miembro está expresamente preservada por la regla permanente número 24. Si un desorden grave se provoca en la Cámara el líder puede suspender la sesión por un tiempo determinado o incluso hasta suspender la Cámara. Durante 60 años, este poder se ha ejercitado sólo nueve veces. El presidente del Comité tiene los mismos poderes que el líder de la Cámara al interior del Comité y los procedimientos aplicables son similares en caso de suscitarse desorden por parte de algún miembro.

En la Cámara de los Lores el orden es mantenido por la propia Cámara. El Lord Juez del Tribunal de Equidad o el líder no han podido preservar el orden mejor que cualquier otro miembro. Un miembro que rompe una regla puede ser llamado al orden por cualquier otro miembro.

La Constitución de los Estados Unidos en su artículo 1, cláusula 1, sección 5 establece la autoridad del Congreso para juzgar los requisitos de los miembros y castigar a los que se comportan en forma indebida, señalando que "cada Cámara puede determinar las Reglas de sus Procedimientos, castigar a sus Miembros por Conducta desordenada y, con la concurrencia de dos terceras partes, expulsar a un miembro". Entre las causas de censura se encuentran ataque a otro miembro, injurias al líder de la Cámara, declaración constituyente de traición, corrupción y otras ofensas.

Cualquiera de las cámaras puede castigar a sus miembros con la expulsión o la censura si han incurrido en ofensas graves. Cuando sólo se trata de violaciones leves a las reglas, el funcionario que preside la Cámara puede llamar al orden a cualquier miembro, sin necesidad de un voto formal de censura. Otras medidas disciplinarias que se han aplicado recientemente por el Congreso son la negativa al derecho de voto, multas, destitución de presidencias de comités o subcomités y reprimendas. Las causas de estas medidas son generalmente por ofensas cometidas por los senadores y diputados durante su servicio en el Congreso.

III. En México, el responsable de mantener el orden en el Congreso es el presidente de cada una de las cámaras. En la Constitución mexicana se establecen sanciones aplicables a los servidores públicos, que son extensivas a los miembros del Poder Legislativo. Por otra parte, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen los procedimientos a seguir para mantener el orden en el interior del recinto camarl cuando alguno de los miembros incurre en una conducta inadecuada (si se pronuncian injurias o se apartan del asunto a discusión, p.e.). Dependiendo de la falta cometida, se pueden aplicar sanciones muy diversas a los diputados o senadores, desde las reprimendas o extrañamientos por

parte del presidente de la Cámara hasta la pérdida de su carácter de representante (desafuero). Se imponen igualmente sanciones económicas.

Otras cuestiones relativas al orden se contemplan en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso mexicano, en la sección titulada "De las Galerías" (art. 205 al 214). Se dispone en dicha sección, que en ambas cámaras habrá un lugar destinado al público que concurra a presenciar las sesiones, denominado "Galerías" (art. 205). Los concurrentes deberán presentarse desarmados y guardar respeto, silencio y compostura, no tomarán parte en los debates y no podrán fumar (art. 207, 208). Quienes perturben el orden serán expulsados o detenidos por orden del presidente de la Cámara en caso de falta grave o delito (art. 209). En caso de desorden se levantará la sesión pública y ésta podrá continuar en secreto; se procederá de la misma manera cuando los miembros de la Cámara alteren el orden (art. 210). Los presidentes de las cámaras podrán solicitar guardia militar o policíaca si lo consideran conveniente y ésta quedará bajo sus órdenes (arts. 211, 213). Al salón de sesiones sólo podrán entrar, no siendo diputados o senadores, personas autorizadas por el presidente (art. 212). Los diputados y senadores no podrán entrar armados y si lo hicieren, en caso extremo, el presidente hará que abandonen el salón (art. 214) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

SMIH, James Frank (coord.), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, 1a. ed., t. 2.

ordenamiento

I. El término *ordenamiento* etimológicamente proviene del italiano *ordinamento*; del catalán antiguo, *ordenament* que significan ordenar; del francés *ordonna cement*, orden de pago. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo define como una ley pragmática u ordenanza que da el superior para que se observe alguna cosa; es decir, la palabra ordenamiento se emplea para referirse a un cuerpo normativo que regula una determinada materia.

II. En el campo del derecho, el término ordenamiento encierra dos concepciones, una restringida y una amplia; en la primera, se utiliza como sinónimo de ley, reglamento, código u ordenanza, en el entendido, que un ordenamiento es un cuerpo de normas jurídicas relativas a alguna de las ramas del derecho. En cambio en un sentido amplio, se refiere a ordenar e integrar todas las normas de un sistema jurídico, a fin de percibir el lugar que corresponde a cada norma jurídica y a cada conjunto de normas dentro de la unidad; de ahí, que cuando se habla de un sistema jurídico, también se emplee el vocablo ordenamiento jurídico.

Al respecto, Hans Kelsen manifiesta en su obra *Teoría Pura del Derecho*, que una pluralidad de normas forma una unidad; "un sistema, un orden, cuando su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa validez. En cuanto fuente común, esta norma fundamental constituye la unidad en la pluralidad de todas las normas que integran un orden".

Como referencia histórica del término *ordenamiento*, como cuerpo normativo, encontramos en la época medieval el llamado Ordenamiento de Alcalá del año de 1348, en que Alfonso XI mando

tener como derecho supletorio del mismo, la codificación de las Siete Partidas (1243) de Alfonso X el Sabio. Considerándose dicho ordenamiento, como uno de los primeros documentos del derecho escrito.

La relación de este término con el derecho parlamentario, estriba en las funciones legislativa y deliberativa del parlamento, a partir de la creación, modificación o derogación de normas jurídicas que constituyen un ordenamiento; ya sea, en su dimensión restringida o amplia (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1985.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1994.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1990.

organismos electorales

I. Son los cuerpos legales encargados de la preparación, organización y vigilancia de un proceso electoral. Respecto a su composición, la doctrina electoral contempla seis tipos, atendiendo al titular del control del organismo. Así, hay de carácter *administrativo*, cuando su dirección corresponde al Poder Ejecutivo; *legislativo*, cuando la responsabilidad recae en los miembros de un parlamento; *judicial*, cuando el órgano jurisdiccional tiene esa tarea; *político*, cuando los partidos políticos tienen el control; *ciudadano*, si la ciudadanía tiene a su cargo el órgano rector de los comicios y *mixto*, que es una combinación de dos o más formas de las anteriores

Independientemente de su tipo, los organismos electorales cuentan por lo regular con una organización piramidal que parte de las circunscripciones electorales básicas hasta llegar a la cúspide donde se encuentra el máximo órgano, al que el tratadista mexicano Berlín Valenzuela ha denominado "organismo rector del proceso electoral". En realidad los dos tipos dominantes de organismos electorales de la época actual son los de corte administrativo y los de carácter judicial, en sus vertientes de procuración e impartición de justicia.

II. Los organismos electorales tienen una especial significación para el derecho parlamentario, con base en los siguientes planteamientos: son dichos cuerpos colegiados los encargados de organizar y vigilar el desarrollo de la elección de los miembros de un parlamento; de acuerdo con el tipo de integración de los organismos electorales, cabe la posibilidad de participación total o parcial de parlamentarios; en algunos casos, la designación de los miembros de los multicitados organismos corre a cargo del Poder Legislativo. Es decir, existe una vinculación entre la materia parlamentaria y la electoral.

Que un organismo electoral sea de tipo legislativo, tiene sus ventajas y desventajas. En cuanto a las primeras, se menciona la participación directa de los legisladores en el control de las elecciones, considerando su extracción partidista y gusto por la política; mientras que entre las desventajas, encontramos la distracción de las tareas legislativas de los parlamentarios; la influencia interesada de los grupos parlamentarios para tratar de favorecer a los miembros de su partido y, en un momento dado, la confusión de su tarea como juez y parte.

Cuando se está frente a un organismo electoral de carácter mixto, en el que se conjuga la participación de distintas partes, por ejemplo, de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos políticos y ciudadanos, la intervención de los miembros de un parlamento dependerá del número de representantes en la instancia electoral y del peso político que se le otorgue (voz y voto). La

influencia del parlamento depende también de la forma de su intervención en el proceso de integración del órgano electoral, ya que en algunos casos, se opta porque el parlamento apruebe el nombramiento de algunos de los miembros del mismo.

Cabe destacar que a raíz del cambio del sistema de autocalificación política, en el que los presuntos legisladores analizaban y, en su caso, declaraban válida su elección, hoy en día, se ha optado porque sean los organismos electorales los encargados de esta tarea, que en el supuesto de irregularidades o inconformidades por algunas de sus decisiones, existe un órgano con funciones jurisdiccionales en la materia, para impugnarlas mediante los recursos correspondientes. Tal es el caso de Costa Rica, España, Francia y México.

III. La reforma electoral de 1996, marca un nuevo horizonte para la democracia mexicana. La plena ciudadanización de los órganos electorales es uno de los puntos más sobresalientes. El artículo 41 de la Constitución general establece en su fracción III que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), que guía sus funciones en los siguientes principios: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En la integración de dicho órgano participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, conforme a los lineamientos constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El IFE cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia para realizar sus funciones. El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por: un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, con voz y voto; los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, concurren, con voz pero sin voto y un secretario Ejecutivo.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, lo mismo que sus respectivos suplentes.

Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo hay un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante que un partido tenga representación en los dos órganos que integran el Congreso de la Unión.

La presencia del Poder Legislativo en este tipo de organismos responde, primero, a que es una función estatal la organización de las elecciones; segundo, los miembros de las cámaras son electos popularmente y su participación va encaminada a conocer las reglas y procedimientos para sus comicios; tercero, es importante su presencia ya que cuando existe la posibilidad de emprender una reforma legal en materia electoral, sirve la asistencia de los legisladores, tanto para conocer la postura del órgano rector de los comicios, como buscar consensar el planteamiento de su fracción política y cuarto, las aportaciones que puedan hacer los parlamentarios en el organismo, atendiendo a su experiencia y planteamientos de sus grupos parlamentarios (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 1980.

NUÑEZ, Arturo, *El Sistema Electoral Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

PATÍÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

SOLANO YÁÑEZ, Delfino, *Los organismos electorales en la renovación política electoral*, México, Porrúa, México, 1987.

órgano deliberante

I. En cuanto al término *órgano* proviene del latín *organum* y del griego *órganum* que significan instrumento. La sexta acepción que nos da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, alude a la persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o de un designio.

Este término se escribe *orgam* en portugués; *organ* en inglés; *orgue* en francés; *orgel* en alemán; *organo* en italiano.

Por su parte, la palabra *deliberar* es definida por el citado diccionario como el considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de nuestras decisiones antes de adoptarlas y la razón o sinrazón de los votos que se nos piden, previamente a su emisión.

Su equivalente en portugués es *deliberar*; en inglés *to deliberate*; en francés *deliberer*, en alemán *beraten* y en italiano *deliberare*.

II. Uno de los sinónimos que se emplean para referirse al parlamento, es el de órgano deliberante, en razón de la función deliberativa que desempeña. En ese sentido, en el parlamento, previamente a la toma de una determinación, se procede al análisis y evaluación del asunto de que se trate, ya sea a nivel de comisión, o durante su discusión en tribuna. El trabajo parlamentario en sus distintas facetas, requiere de la deliberación por parte de los legisladores, que en ocasiones se apoyan en especialistas de la materia, para ilustrarse y saber en qué dirección tomar una decisión.

Es evidente que la deliberación ha de ser ordenada, minuciosa y real en cuanto al tema que se está discutiendo, a efecto, que al momento de legislar se elija la vía más adecuada a las circunstancias y realidades de un país. De ahí, que ha de haber la suficiente deliberación, tanto de parte de la mayoría como de la minoría, dándose por hecho la buena fe de todos los que intervienen, que el interés general esté por encima del interés particular; ya que, la decisión que adopten tendrá alguna repercusión que será valorada por la sociedad.

De lo anterior, se desprende que al parlamento se le denomine órgano deliberante, ya que en virtud, de la trascendencia de los temas que conoce, se requiere de un conocimiento amplio, que pueda ser plasmado en algún ordenamiento jurídico.

Dado que deliberar significa igualmente discernir acerca de la culpabilidad o no de una persona, es la acción que realizan los jurados y los jueces antes de dictar sentencia.

Diversos autores, hablan de un "poder deliberante" y no de "Poder Legislativo", como Maurice Hauriou, basándose en que la deliberación es su propia operación de voluntad que se manifiesta en los razonamientos y opiniones de los legisladores; y que, si se le denomina órgano legislativo se debe a su función de crear leyes, que no es la única.

III. En México, las Cámaras del Congreso deliberan en sentido estricto, a través de sus comisiones jurisdiccionales en los procedimientos de juicio político y declaratoria de procedencia (desafuero), de acuerdo con el Título Cuarto de la Constitución General de la República y la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (JAVIER OROZCO GÓMEZ)

bibliografía

BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho Político*, Buenos Aires, 1962

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992, 2a. reimp.

HAURIOU, Maurice, *Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1990.

órgano ejecutivo

I. (Véase *órgano*; véase *poder ejecutivo*).

II. Es el órgano del estado con estructura jurídica y competencia determinada, en el que recae la responsabilidad de llevar a cabo las tareas de gobierno. Al respecto, es pertinente precisar la existencia de poderes ejecutivos duales, donde hay Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como en el caso del régimen parlamentario; o de tipo plural, como el Directorio Suizo o de carácter unipersonal, como el presidencial.

El *órgano ejecutivo* tiene distintas aplicaciones, atendiendo al régimen político donde se sitúe; en un sistema presidencial el titular de dicho órgano es el Presidente, que auxiliado por secretarios de Estado se dedican a la administración pública de un país; en el sistema parlamentario, en Primer Ministro y los ministros tienen esa función.

En el sistema federal, los gobiernos locales atendiendo al modelo de la Federación, también cuentan con un órgano ejecutivo, depositado en un gobernador. Asimismo, en cuanto a las funciones que le corresponden al órgano ejecutivo, tiene que ver el régimen político; así, por ejemplo, en uno presidencialista, el titular de dicho órgano es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, por lo que sus atribuciones son de diversa naturaleza. En cambio, en uno parlamentario, el rey es Jefe de Estado y el Primer Ministro Jefe de Gobierno, siendo este último, el encargado del órgano ejecutivo.

Es mediante el principio de la división de poderes como se logra delimitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado, como lo señalaron en su época John Locke en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690) y el Barón de Montesquieu en *El espíritu de las leyes* (1748); quien en dicha obra delineó las funciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las que se ejercen a través de sus órganos respectivos: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares."

Cabe señalar, que aunque suelen emplearse como sinónimos, los términos órgano y poder, para referirse a los entes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la palabra poder se refiere a la estructura estatal en la que recae algunas de esas funciones; en cambio, órgano hace alusión a las instancias que derivan del poder y que se encargan de operar las facultades que se les otorgan.

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 80 que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el artículo 90 establece la composición de la administración pública federal, que es la encargada del despacho de las labores del Poder Ejecutivo Federal a través de los órganos respectivos. Dicho precepto estipula que la administración pública será centralizada y paraestatal, en la primera se comprenden las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, los que reciben el nombre de *dependencias*; en el segundo tipo, están las empresas públicas, los organismos descentralizados y los fideicomisos, los que reciben el nombre de *entidades*. Estas últimas, se encuentran incorporadas a las dependencias del ejecutivo federal según el ramo o actividad, a fin de que exista una coordinación. Estos organismos del Poder Ejecutivo se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece sus bases de organización y competencia, correspondiéndoles las actividades que en forma programada contemplan las políticas, prioridades y restricciones fijadas en el plan de gobierno.

En concordancia con lo anterior, cabe señalar, la facultad de la Cámaras del Congreso Mexicano de poder citar a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, para

que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos. Correlativamente, a petición de una cuarta parte de sus miembros, en la Cámara de Diputados y de la mitad, en la de Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, haciendo del conocimiento del ejecutivo sus resultados.

El artículo 93 constitucional, contiene dos instituciones: una, la facultad de control del Congreso mexicano de los órganos del Poder Ejecutivo, la cual es inherente a su naturaleza y funciones como parlamento; y dos, la coordinación que puede existir entre Poder Legislativo y Ejecutivo, cuando se dispone que en caso de crear una comisión de investigación para supervisar el trabajo de las mencionadas entidades públicas, se le deben informar los resultados al Ejecutivo, para que, de ser necesario éste tome alguna medida que implique la imposición de sanciones (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CARPIZO, JORGE, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978.

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1966, vol. II.

VEGA VERA, David, *El presidencialismo mexicano en la modernidad*, Porrúa, México, 1989.

órgano judicial

I. La idea de *órgano* debe distinguirse de la de *poder*, por lo que no alude tanto a la función como a la estructura. Por ello, *órgano judicial* es el *aparato*, la *organización* del poder encargado de impartir justicia: tribunales y jueces y, por extensión las procuradurías.

El órgano judicial es el aparato u organización que se encarga de conocer y resolver las controversias entre particulares, poderes públicos o entre éstos, escuchando a las partes en un juicio y basado sus resoluciones en el derecho. Para tal objetivo, existen distintos órganos jurisdiccionales que con base en criterios que competencia (materia, cuantía, jurisdicción) conoce de las diferencias entre las partes. Es decir, es la instancia que representa al Estado para dar cumplimiento a una de sus atribuciones, la aplicación de la ley, a efecto de preservar la convivencia social.

II. Los órganos en los que se deposita la función judicial, están a cargo de jueces, considerados como aquellos individuos investidos legalmente, por el Estado "para declarar el derecho en cada caso concreto". De ahí, que cada vez, que se hace referencia a órganos judiciales nos tenemos que referir al término jurisdicción, como una potestad o atributo del Estado para que a través de sus órganos aplique éste su derecho.

En varios países el órgano judicial posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros poderes. Es decir, el órgano judicial le corresponde vigilar que el Legislativo y Ejecutivo actúen dentro del ámbito de competencia que les ha asignado la ley; por lo que, en estos casos es intérprete en última instancia de un marco jurídico.

A partir de esta concepción, es conveniente señalar que cuando se hace referencia al órgano judicial, se está hablando de instancias encargadas de impartir justicia, mediante la aplicación del derecho; función, muy distinta, a la procuración de justicia a cargo del Ministerio Público, aunque en estricto sentido, pudiera considerarse como judiciales algunas actuaciones de éste, pero en razón de su propia competencia no lo son, como el solicitar la aplicación del derecho y ser el representante de la sociedad.

Su relación con el derecho parlamentario, estriba en diversos rubros: en primer lugar, el parlamento es el encargado de elaborar las leyes, por lo que regularmente existe una comunicación entre estos dos órganos, a efecto de que el Congreso o una Cámara conozca la opinión de los especialistas, para ampliar su marco de referencia de una reforma legal; en otros casos, los nombramientos de ciertos integrantes de los órganos judiciales, pasan por la aprobación del parlamento o bien, puede presentarse la situación, que un órgano judicial requiera de información que posee el órgano legislativo o viceversa, teniendo los dos la misma facultad de poder solicitársela.

III. Los órganos del Poder Judicial en México, se encuentran precisados en el artículo 94 de la Constitución, y son: Suprema Corte de Justicia, como máximo órgano jurisdiccional del país; Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; Juzgados de Distrito y Consejo de la Judicatura Federal. A los anteriores, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación agrega: el Jurado Federal de Ciudadanos y los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal para los casos previstos por el artículo 107 fracción XII constitucional.

Conforme a la ley orgánica referida, la Suprema Corte se compone de 11 ministros y funciona en Pleno y por medio de dos Salas, las cuales se integran por cinco ministros. Los Tribunales Unitarios se componen por un magistrado, que se apoya en el número de secretarios, actuarios y empleados que fije el presupuesto; mientras que los Tribunales Colegiados se integran por tres magistrados, un secretario de acuerdos y secretarios, actuarios y empleados que fije el presupuesto.

Los Juzgados de Distrito se componen de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. El Jurado Federal de Ciudadanos se forma por siete ciudadanos designados por sorteo, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Derivado de la reforma judicial de 1995, se creó el Consejo de la Judicatura Federal que se integra por siete consejeros y tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Funciona en Pleno o comisiones. Para su adecuado funcionamiento cuenta con los siguientes órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal; el Instituto de la Judicatura; la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

El Poder Legislativo en México interviene en el nombramiento de algunos de los miembros del Poder Judicial Federal, como son: de acuerdo al artículo 96 constitucional, los ministros de la Suprema Corte, el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa al ministro. El artículo 100 constitucional señala que el Consejo de la Judicatura se compone por siete miembros, dos de los cuales son designados por el Senado, uno por el Presidente de la República, uno será el presidente de la Corte, un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, los que son electos mediante insaculación.

Asimismo, cuando la falta de un ministro excede de un mes, el Presidente de la República somete a la aprobación del Senado el nombramiento de un ministro interino (art. 98 constitucional). Cuando las licencias de los ministros exceden de un mes, sólo las puede conceder el Presidente de la República con aprobación del Senado (art. 99 constitucional) (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1990.

órgano legislativo

I. Bajo la denominación de *órgano legislativo*, se hace referencia al cuerpo colegiado encargado de la función legislativa, atendiendo al tradicional principio de la división de poderes. Así, cuando empleamos el término en estudio, nos podemos estar refiriendo a un Congreso, Cámara, Cortes, Asamblea según el nombre que le otorgue cada país, a la institución depositaria del Poder Legislativo.

II. Con base en esta consideración, por *órgano legislativo* se entiende a la institución política integrada por un número determinado de miembros, electos popularmente o por designación o de forma hereditaria, que tiene como función primordial crear las normas jurídicas de un país. Asimismo, expide decretos que son normas que se pueden referir a personas, lugares, tiempos; impone contribuciones; realiza tareas administrativas; concede amnistías; supervisa el gasto público, entre otras.

Pero el órgano legislativo es más que un cuerpo colegiado encargado de hacer leyes; su labor también está orientada a ilustrar y educar mediante la opinión que se genere en los debates; su actividad como vigilante del gobierno permite garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes; a las que podríamos agregar, las funciones informativa y de investigación.

En ese sentido, el órgano legislativo realiza las más variadas funciones, las que pueden variar, en cantidad o forma de aplicación, considerando el régimen político donde su ubique. Como en otros apartados de esta obra, encontramos distintas manifestaciones del término en un régimen presidencial que en uno parlamentario, semipresidencial o hasta en uno dictatorial.

Adentrándonos al estudio de los órganos legislativos, es conveniente señalar el tipo de sistema de organización que poseen, ya sea uno bicameral o unicameral. Por lo que hace a la primera forma, por lo regular las dos Cámaras existentes reciben el nombre de Diputados o Senadores; en otros se habla de Asamblea Nacional y Senado; Cámara Baja y Cámara Alta, algunos de los países que contemplan el sistema bicameral está Argentina, Brasil, España, Francia, México y Venezuela, entre muchos otros. En cuanto al sistema unicameral tenemos a Cuba, Nicaragua, Dinamarca, Israel y Costa Rica, por mencionar algunos.

III. El Poder Legislativo en México, deposita y ejerce su función estatal en un Congreso general que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera la componen 500 representantes de la nación electos popularmente (300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional) cada tres años. La segunda la integran 128 miembros electos popularmente (64 por el principio de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 por representación proporcional) cada seis años.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General, los órganos que componen a la Cámara de Diputados son: la Gran Comisión, el Pleno, la Mesa Directiva, la Contaduría Mayor de Hacienda, las Comisiones y los Comités, estos últimos, en número y tipo que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. La Cámara de Senadores por su parte, cuenta con los siguientes órganos, la Gran Comisión, el Pleno, la Mesa Directiva y Comisiones en número y tipo que necesite para realizar sus funciones.

Finalmente, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de éste, desempeña las atribuciones concedidas por la Constitución. La Comisión se compone por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores) designados mediante voto secreto en sus respectivas Cámaras (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1966, vol. I.

órganos centrales

I. Por *órganos centrales* debemos entender las instituciones encargadas de llevar a cabo las tareas de administración pública, que se enmarcan en la función del Poder Ejecutivo. Las características de estos órganos estriban: en una relación de subordinación jerárquica; en ser dependientes del titular del ejecutivo y por consecuencia actúan en su nombre. A partir del Poder Ejecutivo se implementan una serie de órganos inferiores que acatan las instrucciones u órdenes de los primeros.

II. Atendiendo, a la teoría del derecho administrativo, los órganos centrales son "unidades político-administrativas con responsabilidad directa frente al jefe de estado o jefe de gobierno"; en ese sentido, podemos ubicar dentro de este rubro, a las secretarías de Estado; departamentos de Estado o a los ministerios que de acuerdo con el régimen político, auxilian al titular del Poder Ejecutivo en sus funciones; en algunos casos, podemos agregar a las procuradurías de justicia que se ubican en la administración pública centralizada.

Como en todo órgano estatal, los centrales se basan en una relación jerárquica para realizar sus funciones; es decir, estaremos frente a una relación de *supra* a subordinación, la que marcará los términos y las formas que se tienen que manejar para la toma de decisiones, en ámbitos como el de la plantación, ejecución, coordinación y control. De ahí, que en la relación jerárquica existan derechos y obligaciones recíprocos, ya sea entre empleados públicos u órganos.

III. Si atendemos a la administración pública en México, los órganos centrales guardan una estructura y rango previamente establecido; así, partiendo de la cúspide, se encuentra el secretario, titular del órgano; subsecretarios; Oficial Mayor; directores generales; directores y subdirectores de área; jefes de departamento; jefe de oficina; jefe de sección y jefe de mesa.

Asimismo, esta organización jerárquica se mantiene en cada uno de los órganos centrales mexicanos, que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se les denomina dependencias; adquiriendo el nombre formal de Secretarías, éstas son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; Pesca; Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República.

Los órganos centrales para realizar sus funciones, se basan en una serie de poderes o facultades que en su conjunto complementan la relación jerárquica, a saber son: *de decisión* (para resolver en cualquier sentido); *de nombramiento* (para designar y remover a los colaboradores); *de mando* (para ordenar el trabajo a los inferiores); *de revisión* (facultad de los superiores para revisar el trabajo de los inferiores); *de vigilancia* (supervisión a los subalternos); disciplinario (facultad para sancionar con base en la ley, ya sea verbal, apercibiendo, suspendiendo o cesando de las funciones) y *para resolver conflictos de competencia* (el superior determina que subalterno conoce de un asunto).

Finalmente, los órganos centrales en cuanto a su organización y funcionamiento están sujetos al régimen político; si es presidencial, son instancias subordinadas y manejadas por el Presidente, el que decide quiénes serán sus titulares y su desenvolvimiento; en uno parlamentario, el Primer Ministro y los ministros están sujetos a la censura de los parlamentarios, por lo que su actuación es más controlada, ya que su integración, depende del partido mayoritario en el órgano legislativo (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1994.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Descentralización", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México, 1993, t. I.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1992.

órganos desconcentrados

I. Los *órganos desconcentrados* son las unidades administrativas a las que un órgano central, les transmite parte de sus funciones, con el objeto de acercar la prestación del servicio al usuario y descongestionar el poder. De hecho, los órganos desconcentrados son parte de los centrales, ya que son creados para cumplir con atribuciones que corresponden a la competencia de éstos.

II. Respecto a la instauración de órganos desconcentrados, existen dos planteamientos: el primero, con la idea regional, es decir, que se desincorporan funciones a ciertos sitios geográficos de un país; la segunda, con un carácter atributivo, refiriéndose tan sólo a desconcentrar facultades.

Dentro de las ventajas que se le atribuyen a los órganos desconcentrados, la doctrina contempla las siguientes: la acción administrativa es más rápida y flexible al descongestionar la actividad; propicia el acercamiento entre autoridad y particulares, ya que el órgano puede conocer más de cerca los problemas y motiva la eficacia de los órganos inferiores al otorgarles la responsabilidad de ciertos asuntos.

Es pertinente que establezcamos la diferencia entre órganos desconcentrados y órganos descentralizados; los primeros son subordinados de uno central, mientras que los segundos, dependen indirectamente del Poder Ejecutivo; los desconcentrados pueden contar o no con personalidad jurídica y patrimonio propio, mientras que los descentralizados siempre lo tienen; en cuanto a facultades, la de los desconcentrados son limitadas y la de los descentralizados son autónomos. De una manera general, en ambos casos, la desconcentración y la descentralización buscan separarse del centro.

III. La Ley Orgánica de la Administración Pública en México, los contempla en su artículo 17, apuntando:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La distribución de competencias se puede dar por ley, decreto o manifestarse en un reglamento, donde intervendría el parlamento, al ser el encargado de crear, modificar, adicionar, abrogar y derogar los ordenamientos jurídicos; en otros casos se otorga por algún acuerdo secretarial que

delegue las facultades administrativas; en el primer supuesto, se dice, que la competencia de los órganos desconcentrados es directa y en el segundo caso, derivada. Por ello, el motivo de la creación de estos órganos es compartir facultades, que en un momento dado, un órgano central no puede atender cabalmente, debido al cúmulo de atribuciones.

No es común que los órganos desconcentrados tengan personalidad jurídica, pero existen casos peculiares, como el Instituto Nacional de Bellas Artes, que sí cuenta con personalidad jurídica, pero no por ello, deja de ser dependiente de la Secretaría de Educación Pública. La Comisión Nacional Bancaria no posee personalidad jurídica y es un órgano que tiene nexo jerárquico con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Otros ejemplos de órganos desconcentrados tenemos el Departamento de Industria Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional y el Hospital General de México a cargo de la Secretaría de Salud (JAVIER OROZCO GÓMEZ),

bibliografía

FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1994.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1990.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Desconcentración en Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México, 1993, t. I.

órganos del estado

I. Los *órganos del estado* son entes individuales o colegiados, que cuentan con elementos materiales y personales, a los que se otorga una estructura jurídica y competencia para efectuar las diversas funciones del poder público. En ese sentido, podemos considerar como órganos del estado a las instituciones que representan a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si partimos de la tradicional división de poderes; así, un Ministerio, una Secretaría de Estado, la Cámara de Diputados, el Senado, los Tribunales de Justicia sólo por mencionar algunos, son los encargados de las funciones del Estado y expresar su voluntad.

II. Los órganos del estado varían en composición, estructura y facultades de acuerdo con el área del poder estatal al que pertenezcan; asimismo, varían en número, como en su papel, ya que hay órganos del estado con carácter de representación popular y otros de administración; no por ello, dejan de tener ese denominativo, ya que los actos del órgano son actos imputables al estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste.

De acuerdo con la doctrina constitucional, los órganos del estado pueden dividirse en dos tipos: órganos del estado total y órganos del estado federal. En cuanto a los primeros se hace referencia a las instituciones que son producto de un centralismo político. Por lo que hace, a las segundas encontramos a los órganos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en este tipo de sistema federal, existen entidades federativas que cuentan con órganos estatales que atienden a los poderes federales.

En otro tipo de clasificación, encontramos que provienen del fundamento legal del que derivan; así, tenemos órganos del estado de tipo constitucional (se prevén en la Constitución); legales (su ámbito de competencia se fija en una ley o decreto) y los individualizados o colegiados (que pueden ser constitucionales o legales; y su tipología descansa en que en un solo individuo o en varios recae la responsabilidad del órgano).

III. En el caso de México, pueden considerarse órganos de estado los derivados de sus tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tales como el Congreso de la Unión, Cámara de

Diputados, Cámara de Senadores, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuradurías, Organismos descentralizados y desconcentrados, Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, por mencionar algunos. Estos órganos serán los encargados de desarrollar las tradicionales funciones del Estado, como se especifica en los vocablos correspondientes (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, "Organos del Estado", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, México, 1993.

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1966, vol. I.

órganos locales de gobierno

I. Para poder entender en su justa dimensión qué son los órganos locales de gobierno, debemos atender a la forma de Estado de cada país, ya sea que nos encontremos ante una monarquía (absoluta o constitucional) o bien una república (central o federal). Es decir, a partir de la estructura política total podremos ir precisando su conformación interna. En ese sentido, los órganos locales de gobierno son los entes que tienen a su cargo el ejercicio del poder en una región determinada, atendiendo a la división política-territorial de una nación y a los lineamientos jurídicos de su estructura estatal.

II. En ese sentido, se debe partir de la división política-territorial del Estado que en la mayoría de los casos, responde a cuestiones de carácter histórico, geográficas, políticas y económicas. Esto lleva a las tareas de gobierno a realizarlas de una manera más directa y eficiente, al poder conocer los problemas de una comunidad de forma cercana e inmediata. La integración de los órganos locales de gobierno varía, ya que en países donde existe un absolutismo de poder la designación de funcionarios regionales se hace sin la participación ciudadana, hasta aquellos estados en los que sus entidades federativas, provincias, prefecturas o regiones se eligen popularmente son funcionarios.

En los estados federales coexisten el gobierno federal y los locales, como en México. En Inglaterra, el Estado soberano y las colectividades autónomas se gobiernan bajo la base del *self-government*; en Francia, existe el Estado soberano y las numerosas colectividades con circunscripciones territoriales muy variadas (Departamento; Distrito; Región y Comuna). Con ello, debemos dejar asentado, que los órganos locales de gobierno, atienden a la desconcentración de la estructura política y territorial de un Estado.

En el caso de Costa Rica su Constitución dispone que el gobierno de la república es popular, representativo, alternativo y responsable; ejerciéndolo por el tradicional principio de la división de poderes. Para los efectos de la administración pública el territorio costarricense se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos.

La administración de los cantones está a cargo de un gobierno municipal, formado de un cuerpo deliberante (integrado por regiones municipales de elección popular) y de un funcionario ejecutivo. A diferencia del modelo mexicano, el órgano deliberante costarricense no legisla, se encarga de los intereses y servicios locales de cada cantón.

III. Analizando el texto constitucional mexicano, podemos apreciar lo que hemos apuntado en el anterior apartado. En primera instancia, que México se constituye en una república representativa,

democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación. Con este señalamiento, se marcan dos esferas para el ejercicio del poder: federal y estatal. Respecto a la primera, dispone la Constitución mexicana que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En concordancia, las entidades federativas adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular; dividiendo el ejercicio del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

En este caso, plantea la existencia de un Poder Legislativo local, que se deposita en una Cámara de Diputados el cual tendrá como facultad principal, la creación del sistema jurídico estatal, con base en la normatividad federal. De ahí, que al derecho parlamentario le interese conocer este tipo de órgano local de gobierno, en sus distintas facetas: integración, organización y funcionamiento (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

pacto económico

P I. Del latín *pactum*, participio pasivo de *pacisci*, que significa convenir, llegar a un acuerdo, hacer un pacto; concierto en que se convienen dos o más personas o entidades que se obligan a su observancia. En cuanto a la palabra economía se entiende como la ciencia que trata de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

II. Dentro de la reforma del estado en los países en vías de desarrollo, los pactos son acuerdos con la participación directiva del sector gobierno entre los sectores económicos, políticos y sociales más activos para enfrentar y resolver problemas apremiantes, especialmente de carácter económico; realizándose también en materia política. Actividades que algunos consideran que limitan y aun desplazan los quehaceres propios de los cuerpos legislativos, plurales y heterogéneos (congresos, cámaras de diputados, de senadores, cortes, parlamentos, etcétera).

III. En México, a partir de 1987, frente a la crisis económica el sector público con la dirigencia del Presidente de la República ha convocado a los sectores obrero, campesino y empresarial para que por medio de la concertación gremial corporativa se tomasen acuerdos consensados (*pactos*). Documentos en los que se tratan en forma densa y precisa, entre otros temas los referentes a: la inflación y las políticas para combatirla; la apertura comercial y la liberación de la economía; el comercio exterior; la simplificación administrativa de actividades económicas; las políticas y medidas tributarios; los precios y tarifas de los servicios proporcionados por el sector público; el gasto público; el tipo de cambio y su deslizamiento; la fijación de los salarios contractuales; los compromisos específicos de los sectores público, obrero, campesino y empresarial; la integración de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de las obligaciones contraídas; la representatividad y rango de los actores de los sectores que lo firman; los informes detallados y específicos de la Comisión de Seguimiento; el tratamiento a las exportaciones no petroleras; la capacidad negociadora del país con sus acreedores externos; la elevación de la productividad en el campo; los índices del abasto; las tasas del crecimiento de la economía; el superávit financiero; la disciplina fiscal; la deuda pública externa; las inversiones del capital extranjero; las negociaciones y firma del Tratado de Libre Comercio; las medidas para fomentar el empleo y la planta productiva; las medidas para elevar la productividad, la eficacia y la competitividad internacionales; la estabilidad de precios; la implantación del Sistema de Ahorro para el Retiro; la disciplina en las finanzas públicas; las limitaciones a las revisiones de los salarios mínimos y contractuales; las políticas de solidaridad en materia de vivienda y de capacitación; las medidas de desregulación de la actividad socioeconómica; el apoyo a las medianas y pequeñas industrias; la globalización de la economía; el acuerdo nacional para la elevación de la productividad y la calidad, y las medidas y reformas legislativas en las leyes de: Ingresos y Egresos de la Federación; del Impuesto Sobre la Renta; de Inversión Extranjera y de Propiedad Industrial. Estas últimas medidas, dada la situación política del país, se convierten prácticamente en leyes, reduciendo el que hacer propio del Congreso de la Unión y de sus cámaras.

Los pactos económicos han aportado éxitos efímeros y críticas permanentes, sobre todo al sector público encabezado por el Presidente de la República, hecho que no puede calificarse como de corresponsabilidad político-administrativa democrática (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Documento de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo 1987-1994.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Informes de Gobierno I, II, III, IV, V y VI*, editados por Presidencia de la República, México, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

SULBRANDT, José, *Proyecto de investigación comparada sobre los procesos de concertación económico-social para la reforma del Estado*, Documento PNUCLAD, 1993.

pacto político

I. (*Vid. supra, pacto económico*). En cuanto a la palabra *político*, del latín *politicus*, relativo a cuestiones del gobierno o del Estado para mantener la tranquilidad y seguridad públicas y conservar el orden y las buenas costumbres.

II. En España, para llegar a la Constitución de 1978, se recurrió previamente a los pactos políticos, el más famoso de ellos el Pacto de la Moncloa, celebrado en septiembre de 1977, que consistió, entre otras cosas, en las garantías otorgadas por el gobierno a los empresarios y al gran capital de que se manejaría con responsabilidad la situación económica. Con los Pactos de la Moncloa, el gobierno tuvo entonces la autoridad para congelar salarios, reducir el gasto público, restringir el crédito y aumentar la presión fiscal. A cambio pudo realizar una progresiva reforma impositiva, hacer más eficiente el sistema de seguridad social, reorganizar el sistema financiero, y resolver el problema de las regiones españolas, con la confianza que se le otorgó.

III. En México, a partir de 1987, frente a la crisis de legitimidad del sistema político, especialmente la sentida por sus gobernantes en el Poder Ejecutivo que se habían separado de los principios ideológicos fundamentales de la Revolución mexicana, como eran el nacionalismo, las limitantes al régimen de propiedad comunal en materia agropecuaria y la supremacía del Estado sobre las iglesias; se desarrolló la práctica de los pactos producto de concertaciones calificadas de consensuales, aunque en materia pluralheterogénea el consenso no es un paradigma democrático. Los pactos se han dado en dos dimensiones, la primera se refiere a negociaciones concretas sobre puntos específicos vinculados en la mayoría de los casos a las partes del proceso electoral que han sido duramente criticados cuando éstos comprenden los resultados electorales legales, incluyendo las decisiones de los tribunales respectivos; la segunda ha abierto con la iniciativa y dirigencia del Poder Ejecutivo espacios de discusión política tendiente a reformas constitucionales y legales que han recibido las aportaciones de representantes en muchos casos no formales de los sectores privado, social y universitario, inclusive a voceros de los partidos que se encuentran representados en la Cámara de Diputados y/o en la de Senadores, lo que contraviene su representación política ciudadana-partidista-legal. Son los casos de las reformas constitucionales a los artículos: 5, que establece que las funciones electorales y censales de tipo profesional y permanente serán retribuidas; 35, que instituye las palabras "libre y pacíficamente" para que los ciudadanos tomen parte en los asuntos políticos del país; 36, que sustituye los padrones electorales por el Registro Nacional de Ciudadanos como un servicio de interés público de responsabilidad estatal y ciudadana; 41, que contempla la creación de un organismo público conductor del proceso electoral y un Tribunal Electoral autónomo compuesto de magistrados y jueces instructores; 54, que establece el número de los diputados por el principio de representación proporcional y los números máximos de los diputados por partido; 60, que precisa el número de integrantes del Colegio electoral de la Cámara de Diputados en 100 presuntos diputados propietarios. Asimismo establece que las resoluciones del Tribunal Electoral sólo serán revocadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los colegios electorales, y 73, que dispone que la elección de los 26 representantes, según el principio de representación proporcional y el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal se sujetará a las bases y reglas señaladas por este precepto. Disposiciones constitucionales que se reglamentan aún

orgánicamente en buena medida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992, Secretaría de Gobernación, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, 1992, 1994.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Concertación y Reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

_____, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

NÚÑEZ, Arturo, *La Reforma Constitucional de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Informes de Gobierno I, II, III, IV, V, y VI*, Editados por Presidencia de la República, México, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

SULBRANDT, José, *Proyecto de Investigación Comparada sobre los Procesos de Concertación Económico-Social para la Reforma del Estado*, Documento PNUDCLAD, 1993.

Varios autores, *México. 75 años de revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, vol. III, t. 1 y 2.

parlamentario

I. Bajo el nombre de parlamentario debemos entender de manera general a todo aquel miembro de un parlamento, que de acuerdo con el nombre que reciba el órgano legislativo en un Estado, se le asignará uno específico. Así, por ejemplo, si nos encontramos frente a una Cámara de Diputados o de Senadores, a sus integrantes se les denomina diputado o senador; pero, a pesar de recibir diferentes denominaciones en el mundo el miembro de un Congreso, Cámara o Asamblea, la esencia y sentido se encuentra ligado al género del parlamento, de ahí su designación de parlamentario.

Esta voz se escribe *parlamentario* en portugués e italiano; *parliamentary* en inglés; *parlementaire* en francés y *parlamentarisch* en alemán.

II. Es común utilizar también el término legislador o representante popular, para hacer referencia a un parlamentario, en función, a su pertenencia al Poder Legislativo, a su participación en la elaboración de leyes o bien, a la procedencia de su cargo de una elección popular. En los estudios de especialistas, se está tratando de implantar la denominación derecho parlamentario en lugar de derecho legislativo, a fin de lograr la autonomía de la materia. Lo anterior permitiría utilizar el término parlamento como género de los órganos legislativos y por consecuencia, el de parlamentario refiriéndose a los miembros del mismo.

El término parlamentario se emplea con mayor regularidad en aquellos regímenes políticos de tipo parlamentario, en virtud, de la forma de gobierno o bien, donde el órgano depositario del Poder Legislativo se llama concretamente parlamento, como es el caso de Inglaterra y donde está compuesto por dos cámaras (Comunes y Lores). En cambio, en un régimen presidencial resulta más común, la palabra legislador, en virtud de ser parte del Poder Legislativo. A pesar de ello, el término parlamentario abarca todos los ámbitos de acción de un miembro de un órgano legislativo, y no sólo su función de elaborar leyes.

De acuerdo al jurista mexicano Jorge Moreno Collado, entre los factores que definen a un parlamentario están:

- El tipo de régimen: parlamentario, presidencial, dictatorial.
- El tipo de órgano legislativo: unicameral o bicameral, segunda Cámara aristocrática, federalista o democrática.
- El régimen de partidos: de disciplina rígida o flexible.
- El sistema electoral: mayoría relativa o representación proporcional.
- Su pertenencia a la mayoría o minorías: su función de deliberación y de reivindicación, de adhesión o de oposición al gobierno.
- Su pertenencia a comisiones y su especialidad técnica o profesional.
- El régimen de responsabilidades y de inmunidades.
- El régimen de incompatibilidades parlamentarias.
- Las posibilidades de reelección y de carrera parlamentaria.

III. En México, si bien el término parlamentario aún no cuenta con la penetración debida, porque se considera un vocablo propio del tipo de régimen del mismo nombre, se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en el país. Así, en cuanto a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz.

En el entendido, que son miembros de un parlamento, vocablo universal para hacer alusión a los órganos legislativos, no importando el nombre que adopten estos congresos, asambleas, cortes, cámaras, etc. (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CHARDENAGOR, André, *Razón de ser del parlamento*, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1981.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Derecho legislativo o parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

parlamentario, sistema

I. (*Vid. supra, parlamento británico*).

II. El sistema parlamentario de gobierno es aquel que se funda en el principio de colaboración de poderes, en donde por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos. El sistema parlamentario de gobierno se identifica por los siguientes distintivos:

a) El Jefe del Estado y el parlamento son entidades distintas con injerencia excepcional. El primero puede, previa excitativa del Jefe de Gobierno, disolver a la asamblea; convocar a elecciones, o actuar como mediador político entre el gabinete y las cámaras. El parlamento ocasionalmente puede intervenir en asuntos reservados para el Jefe del Estado (v. gr. responsabilidad constitucional, renuncia anticipada, etc.). Cabe aclarar que en este sistema podría no existir Jefe del Estado, sin embargo esta última aseveración es puramente teórica, pues no es posible ejemplificarla con algún modelo constitucional vigente en la actualidad. Podría entonces decirse que existe un ejecutivo doble, uno el Jefe del Estado (presidente o rey) y el otro el gabinete encabezado por el primer ministro (Jefe de Gobierno);

b) el parlamento se estructura por dos entidades a saber: el gabinete, órgano colegiado integrado principalmente por miembros del partido mayoritario vencedor, -o eventualmente por una coalición partidista- quien tiene a su cargo el cumplimiento de las misiones administrativas del Estado y actúa como brazo ejecutante de la asamblea; y la asamblea propiamente dicha, la cual es representante popular y órgano legiferante. Lo anterior, en la inteligencia de que ambas entidades son constitucionalmente responsables entre sí;

c) el parlamento opera bajo el principio de coalición de funciones. El nacimiento y el desarrollo de las instituciones parlamentarias dependen del delicado equilibrio de fuerzas entre el poder central y los poderes periféricos;

d) existe un control interorgánico entre la asamblea interparlamentaria y el gabinete, lo que supedita recíprocamente su permanencia. El gabinete debe contar con el apoyo (confianza) del parlamento: por eso, éste puede obligar al gabinete a renunciar dando un voto de desconfianza o presentando una moción de censura. El Ejecutivo puede disolver al parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente, de esta manera se compensa la facultad del voto de censura con el derecho de disolución. Así se logra entre ambos órganos una relación de equilibrio.

Es posible afirmar que salvo la excepción constituida por la Unión Americana, los estados de mayor desarrollo económico, tecnológico y sobre todo político del mundo contemporáneo, se gobiernan a través de regímenes parlamentarios -o de asamblea. En esta situación se encuentran los países de Europa occidental, Australia, Canadá, Israel, Japón y Nueva Zelanda.

Conforme a un rigor lógico, el sistema parlamentario se diferencia de otras formas de gobierno merced a una serie de peculiaridades orgánicas y funcionales, tales como la membresía simultánea de los parlamentarios en la asamblea y en el gabinete; la gobernabilidad por mayoría; el liderazgo del primer ministro; la permanencia en el gabinete a partir del apoyo parlamentario; la unicidad en la ejecución de las decisiones políticas y el control recíproco. El control político entre las dos entidades parlamentarias es el elemento predominante distintivo del sistema parlamentario, pues es la atribución recíproca que con mayor energía condiciona la política tanto del gabinete como del parlamento.

La igualdad entre el Ejecutivo y el Legislativo; la colaboración entre los dos poderes y la existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro, han sido considerados como principios que nutren al sistema. Para otros, el concepto más importante del sistema parlamentario, es la diferenciación entre los jefes del Estado y del gobierno, pues con ello el primero puede permanecer vitaliciamente, si es un rey, o por un periodo suficientemente largo, si es un presidente, dotándoles de un carácter inamovible. También se ha considerado como principio fundamental del sistema parlamentario el hecho de que el gobierno se apoye en la confianza de los representantes de elección popular y que sea permanentemente responsable ante el parlamento (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

- ALDER, Jonh, *Constitucional & Administrative Law*, Macmillan Profesional Masters, Gran Bretaña, 1989.
- BLACK CAMPBELL, Henry, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, Estados Unidos, 1979, 5a. ed.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1994, 7a. ed.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.
- LAPORTE, Jean *et al.*, *Le droit parlementaire*, Presses Universitaires de France, París, 1986.
- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Presses Universitaires de France, París, 1987.
- LECRECQ, Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Libreries techniques, París, 1987, 5a. ed.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España 1983, 3a. reimp.
- MACAULAY TREVELYAN, George, *Historia Política de Inglaterra*, Ramón Iglesia (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 2a. ed.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

parlamentario, sistema (modalidad gobierno de asamblea)

I. De la voz inglesa *parliament*, derivado del vocablo arcaico *parler*, cuya estructura filológica deja al descubierto su ascendiente de cuño francés, del latín *gubernare*, gobernar y del griego *kybernan*, gobernar.

La voz *parlamentario* se traduce al inglés, *parliamentary*; portugués e italiano, *parlamentario*; francés, *parlementaire* y alemán, *parlamentarisch*. En cuanto a la palabra *sistema*, en portugués e italiano, *sistema*; en inglés, *system*; en francés, *systeme*, y en alemán, *System*. La voz *gobierno* se traduce al portugués e italiano, *governo*; al inglés, *government*; al francés, *gouvernement*, y al alemán, *Regierung*. La palabra *asamblea* se traduce al portugués, *assembleia*, al inglés *assembly*, al francés, *assemblée*, al alemán, *Versammlung*, y al italiano, *assemblea*.

II. El Gobierno de Asamblea, Directorial o Convencional, al lado de los regímenes presidencial y parlamentario, conforman la trilogía gubernamental que funciona en la mayor parte del mundo, la Asamblea opera bajo el principio de confusión de poderes, a diferencia del parlamentario que se funda en el de colaboración o el presidencial que se basa en el de la división de funciones. En rigor, este sistema se podría subsumir dentro del parlamentarismo por tener el mismo sustrato ideológico: el control recíproco de los poderes constituidos mediante la confianza. Incluso se puede considerar al sistema de Asamblea como una fase superior del parlamentarismo por la total preponderancia y fortaleza que aquélla ejerce sobre el órgano administrativo; sin embargo, algunos autores consideran que provoca una enorme concentración de poder que posibilita los abusos. Como ejemplos se citan al Parlamento Largo en Inglaterra (siglo XVII) y al gobierno francés después de la revolución de 1789.

El Gobierno de Asamblea ha quedado prácticamente circunscrito a Suiza. Esta incapacidad de adaptación, podría ser explicada por la estricta vinculación que el régimen guarda con la forma de Estado federal, así como con las estructuras de la democracia directa (referéndum, iniciativa popular), que funcionan en los dos ámbitos competenciales de la Confederación Helvética, no obstante que el Directorio (Consejo Federal), o sea el órgano colegiado ejecutivo a nivel federal, carezca de facultades para censurar a la Asamblea y mucho menos para disolverla, el pueblo mismo (recordemos que Rousseau era ginebrino), tiene la posibilidad de controlar la permanencia de la Asamblea mediante el referéndum, de manera similar al *recall* norteamericano.

Las instituciones constitucionales helvéticas constituyen el prototipo funcional del sistema directorial. El artículo 71 de la Constitución federal Suiza, convierte a la asamblea en el órgano supremo de la Federación. Ésta funciona bicameralmente, integrada por el Consejo Nacional y por el Consejo de los estados, los cuales deben reunirse al menos una vez al año (art. 85). El Consejo Nacional representa el total de la población suiza, en él se nombra un diputado por cada 25,000 habitantes, para que funja en el encargo por cuatro años. El número de representantes asciende a 200, entre los que figuran diputados nombrados por vía de representación proporcional. El Consejo de los Estados hace las veces de Cámara Federal, su función es dotar de una representación homogénea a todos los cantones. Se conforma de dos diputados por cantón y uno por semi cantón, hasta llegar a 44 miembros y corresponde a los estados federados decidir la manera de elegir a sus representantes ante el Consejo.

El contrapeso aparente lo constituye el Consejo federal, órgano colegiado y ejecutivo que acata las decisiones de la Asamblea. Se conforma por siete miembros (art. 95 de la Constitución federal), quienes desempeñan sus funciones durante cuatro años, coincidentes con los propios de la Asamblea. Anualmente, uno de ellos funge como presidente del Consejo federal, cargo de naturaleza exclusivamente honorífica, dado que dicho funcionario carece de facultades especiales o de autoridad sobre sus compañeros. Cada uno de estos ministros lleva de manera independiente una de las carteras administrativas, las determinaciones de carácter colectivo se toman por un mínimo de cuatro votos.

La especialización e independencia de los ministerios en el seno del Consejo federal, debilita la coordinación del aparato administrativo, e incluso se considera que dado el carácter delegado de sus funciones por parte de la Asamblea, este sistema carece de Jefe de Estado en sentido estricto. Otra versión antitético considera que la Asamblea suele reunirse de manera exigua y deja al Consejo federal (Directorio) las manos libres para actuar en la política del país sin mayores requerimientos. Este fenómeno le ha valido al sistema el catalogamiento como de "dirctorial", con fuerte predominio del Ejecutivo e incluso se le ha llegado a equiparar con los regímenes presidencialistas.

Desde el aspecto formal, la Asamblea conserva siempre facultades para criticar y censurar al Directorio, empero, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, el Consejo federal no puede disolver a la Asamblea. La debilidad del Ejecutivo queda evidenciada por la imposibilidad que tiene de renunciar en caso de sobrevenir la censura asambleísta, en esta hipótesis sólo tiene el camino de reorientar su política hacia las nuevas directrices. La dimisión del Directorio es equiparable a una violación constitucional.

No obstante que el Consejo federal se encuentra jurídicamente inerte ante las atribuciones de la Asamblea, la práctica constitucional en los últimos años ha demostrado que la inestabilidad que un sistema así podría generar es más aparente que real, pues el Directorio ha permanecido en funciones y ha tenido la fortaleza para enfrentar toda clase de crisis internas y externas. Para algunos, el protagonismo político del Consejo federal existe como en cualquier régimen sólo que disfrazado, toda vez que conserva la facultad de iniciar leyes, da su opinión sobre las propuestas de ley; sus miembros asisten a los debates de la Asamblea y pueden intervenir para defender su punto de vista. En realidad, las necesidades de la acción política hacen pasar obligatoriamente numerosas atribuciones entre las manos del Consejo federal, quien representa la continuidad frente a una Asamblea cambiante y de sesiones breves.

Una de las características fundamentales y específicas de la Asamblea Suiza es su carácter "no profesional". En una interpretación rigurosa del concepto de "mandato popular", los representantes de la población no cobran un sueldo fijo a cargo del erario federal, ni son nombrados bajo ningún procedimiento previsto en ordenamiento federal alguno, sino que su proceso designativo se desarrolla de acuerdo con las disposiciones cantonales (o en su caso comunales). Esta ausencia de vinculación político administrativa respecto al Consejo Nacional, convierte a los representantes electivos en mandatarios "no profesionales", y por ende independientes en su actuación política.

Empero, la doctrina constitucional suiza ha puesto en duda este principio (LUIS J. MOLINA PINEIRO).

bibliografía

ARDANT, Philippe, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, Librairie générale de droit et de Jurisprudence, París, 1990, 2a. ed.

AUBERT, Jean-Francois, *Traité de droit constitutionnel suisse*, éditions ides et calendes, Nenchâtel, Suiza, 1967, vol. II.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Pablo Lucas Verdú (trad.), Tecnos, España, 1987, 3a. ed.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, España, 1964, 7a. ed.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, J. A. González Casanova (trad.), Ariel, España, 1980.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimpr.

PRELOT, Marcel y Jean Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París 1987, 10a. ed.

parlamentarismo

I. El parlamentarismo es la forma de gobierno que constituye una aplicación deformada y excesiva del régimen parlamentario. De manera semejante a lo que es el régimen presidencial y el presidencialismo, el parlamentarismo implica la concentración de poder y manejo del gobierno por parte del parlamento, haciendo a un lado al resto de los órganos del Estado. Es decir, rebasa los principios que rigen al sistema parlamentario, que son la coordinación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíprocos.

Es durante el siglo XIX en el continente europeo, cuando se desarrolla a plenitud el parlamentarismo. En países como Inglaterra, Italia, Holanda, Bélgica y Francia (exceptuando los periodos imperiales) el parlamento se convierte en el eje del debate político y extiende su influencia sobre el gobierno, que hasta aquel entonces se centraba en el poder regio. Con ello, la monarquía constitucional cede progresivamente su sitio al régimen parlamentario, que se basa en la responsabilidad del gobierno ante el parlamento; manifestándose esta etapa: "por votos de censura parlamentarios, por disoluciones anticipadas de las cámaras por parte regia intentando frenar el desarrollo del parlamentarismo, provocando crisis constitucionales": En el presente, el parlamento ha resuelto a su favor los conflictos con la monarquía.

Uno de los críticos de esta forma de expresión gubernamental, es Carl Schmitt en su obra *Sobre el parlamentarismo*, quien centra sus objeciones en el régimen parlamentario como forma de gobierno y como forma de Estado. Respecto a la primera crítica, el mencionado autor expresa que el excesivo dominio del parlamento sobre el gobierno provoca la inestabilidad de éstos y la imposibilidad de gobernar armónicamente las funciones administrativa y legislativa. En cuanto a sus observaciones como forma de Estado las dirige en tres sentidos: argumenta que la democracia parlamentaria es homogénea, que sólo representa a una clase (la burguesía); rechaza la idea del parlamento-legislador, argumentando que la ley es la transacción entre intereses, pero nunca el producto racional de la discusión y fatalmente, su crítica a la democracia procedimental, es decir, en el momento de tomar decisiones, el parlamento es expresión de la mayoría, que en cualquier momento podrá decir qué es lo legal y lo ilegal.

De acuerdo con el autor español Manuel Jiménez de Parga, suelen existir tres subespecies de regimenes parlamentarios: el parlamentarismo dualista (cuando las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político, entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno); el

parlamentarismo monista (cuando las funciones políticas más importantes se asignan al parlamento y al gabinete) y el régimen de gabinete (existe un entendimiento perfecto entre la mayoría parlamentaria y el gabinete, predominando este último).

En contraposición al parlamentarismo, se presenta el antiparlamentarismo como una acción por parte del Poder Ejecutivo para desaparecer el órgano legislativo. Como ejemplo encontramos varios en la historia política: mediante decreto del 10 de octubre de 1913, Victoriano Huerta, entonces Presidente de México, declaró disueltas e inhabilitadas para ejercer sus funciones las Cámaras de Diputados y de Senadores; en su manifiesto a la nación, del 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori, Presidente del Perú, disolvió temporalmente el parlamento de su país, por considerarlo inoperante y estéril.

En efecto, si el parlamento no se desenvuelve en un ambiente de libertad democrática, en que suelen florecer y desarrollarse las instituciones políticas, su existencia tiende a ser mediatizada como resultado de las limitaciones que le son impuestas. De ahí que las llamadas crisis del parlamentarismo en el mundo, "no han sido otra cosa que la imposición de un poder sobre otro, que erigiéndose en supremo hacedor de la vida política de la nación ha derivado a la instauración de un régimen autocrático, cuya preocupación central parece haber sido desnaturalizar la verdadera esencia del parlamento". Por ello, su instauración es de vital trascendencia, para servir de contrapeso a la figura del dictador o ejecutivo dominante; pero también, el exceso de facultades orilla a un parlamentarismo, por lo que hace falta retomar la esencia del equilibrio entre poderes, en aras de una democracia más plena (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, t. II.

EMBED IRUJO, Antonio, *Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987.

SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.

parlamentarismo racionalizado

I. Bajo el nombre de parlamentarismo racionalizado, se conoce a la forma de gobierno, en la que se limita el poder de control del parlamento. Esta modalidad de régimen parlamentario surge como contraposición al parlamentarismo, con el objeto de corregir los defectos y excesos en las funciones encomendadas al órgano legislativo; lo anterior, se puede dar a través de modificaciones electorales, creando instituciones o restando fuerza a sus mecanismos de control. Esta forma de gobierno, tuvo su expositor más conocido en Mirkin-Guetzévitch, quien apuntó, que las constituciones europeas creadas después de 1919, "habían intentado codificar, precisar y reglamentar unas prácticas hasta entonces consuetudinarias, modificándolas en un sentido racional y lógico", dando lugar al parlamentarismo racionalizado.

Para entender el parlamentarismo racionalizado, señala Biscaretti di Ruffia, es necesario distinguir entre las tendencias monistas observables tras la Primera Guerra Mundial, orientadas al reforzamiento del Legislativo o del Ejecutivo, y los comportamientos más complejos del parlamentarismo occidental con posterioridad a 1945.

Un ejemplo de este tipo de parlamentarismo, lo encontramos en España, con la llamada moción de censura constructiva que se establece en el artículo 113 de su Constitución, el cual dispone que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la moción de censura, pero debe cubrir ciertos requisitos, como son: apoyo de la décima parte de los diputados; incluir el nombre de un candidato a la presidencia y ser aprobada por mayoría absoluta.

En cambio, el mismo texto constitucional al regular la cuestión de confianza sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general del gobierno, sólo exige la mayoría simple a favor de la propuesta; asimismo, para la disolución de las cámaras, el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, puede proponer la disolución, que es decretada por el rey.

Es decir, aunque la Constitución española consagra como forma política del Estado la monarquía parlamentaria, la figura del parlamento se encuentra limitada, al no poder hacer dimitir al gobierno, a menos que la moción cubra los requisitos antes mencionados; en cambio, facilita la disolución de las cámaras. "Se trata, como es evidente, de un mecanismo de escasa virtuosidad práctica, pero que cumpla con la función legitimadora de mantener el principio de control parlamentario."

Cuando a pesar de la existencia del principio de la división de poderes, no hay un equilibrio por motivo de la preeminencia del parlamento o del ejecutivo, los llamados pesos y contrapesos no existen, la balanza del poder se inclina hacia un lado. De ser el extremo, del Poder Legislativo implica que el parlamento es el soberano legal que posee un poder absoluto sustentado en el derecho. En contra sentido, si es el ejecutivo el predominante a pesar de contemplarse principios y facultades significativas para el parlamento, se instrumentan limitantes a su actuación, produciendo un parlamentarismo racionalizado (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

EMBED IRUJO, Antonio, *Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987.

GARCÍA CANALES, Mariano, *La Monarquía Parlamentaria Española*, Tecnos, Madrid, 1991.

SCHMITT, Carl, *Sobre el Parlamentarismo*. Tecnos, Madrid, 1990.

parlamento

I. El término *parlamento* deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significan hablar. Con este nombre se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado por una o dos cámaras. A diferencia del vocablo *asamblea*, con el que se le llega a confundir, éste deriva del latín *atsibulare* y del francés *assemblees* que quieren decir reunir simultáneamente, por lo que, nos estaríamos refiriendo a la reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común.

Esta voz se traduce en otras lenguas como sigue: *parlamento* en portugués e italiano; *parliament* en inglés; *parlement* en francés; *parlament* en alemán.

II. El parlamento es el cuerpo colegiado con carácter representativo, en el que sus miembros ingresan ordinariamente por votación popular aunque puede existir segunda Cámara aristocrática que es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra. Igualmente una Cámara puede integrarse por designación o elección indirecta, como sucedía en el Senado mexicano antes de 1857, o bien, en forma combinada: la mayoría de los miembros de un Senado son elegidos y otros forman parte *ex-officio* como ocurre en Venezuela. Por tal motivo, cuando se hace referencia a un Congreso, Asamblea o Cámara se está hablando de un tipo de parlamento, que tendrá las facultades que le otorgue el orden jurídico.

En ese sentido, la denominación de los parlamentos en el mundo es muy variada. Si el parlamento es unicameral encontramos estas denominaciones: en Dinamarca bajo el nombre de *Folketing*

(Asamblea del Pueblo); en Costa Rica, la Asamblea Legislativa; en Israel, el *Knesset*; en Nueva Zelanda, la Cámara de Representantes y en Guatemala, el Congreso de la República.

En el sistema bicameral, tenemos que en Inglaterra el parlamento está compuesto por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores; en los Estados Unidos su Congreso lo componen la Cámara de Representantes y el Senado; en Francia, su parlamento consta de una Asamblea Nacional y el Senado; en Japón, la Dieta Imperial la integran la Cámara de Representantes y la Cámara de los Consejeros; en Alemania, las funciones parlamentarias recaen en el Parlamento Federal Alemán (*Bundestag*) y el Consejo Federal (*Bundesrat*).

Históricamente, el parlamento surge en la Edad Media bajo la denominación de asamblea estamental, que se integraba por la nobleza militar, el clero y miembros de las ciudades, teniendo como facultades autorizar gastos de guerra al monarca, a cambio de privilegios y concesiones. Como ejemplo, ubicamos al Parlamento inglés, las Cortes españolas, los Estados Generales franceses y las Dietas alemanas.

La figura del parlamento toma un gran relieve en Inglaterra en el siglo XVII, al imponerse el cuerpo deliberante sobre los intereses del monarca. Al respecto, existe un hecho histórico que muestra la importancia que fue adquiriendo el parlamento, protagonizado por el parlamentario Oliverio Cromwell, quien encabezara una sublevación militar contra el Rey Carlos I: "Después de haber triunfado en la guerra civil iniciada en 1642, ordenó el enjuiciamiento del Rey, que fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649."

El parlamento tiene distintos papeles de acuerdo con el régimen político donde se ubique; así, en un régimen monocrático la institución parlamentaria tiene un papel pasivo, ya que el proceso de toma de decisiones se encuentra a cargo de un poder central, depositado en un solo individuo; en este tipo de regímenes encontramos al absolutismo, la tiranía y el cesarismo empírico; aunado a éstos, cabe destacar al sistema presidencialista donde un ejecutivo fuerte es el encargado de controlar todos los ámbitos de la vida política de un país.

En cambio, en un verdadero régimen parlamentario existe una coordinación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíprocos que en un determinado momento pueden propiciar la disolución de uno de ellos. "De acuerdo a la doctrina parlamentaria clásica, corresponde a los miembros del parlamento reunidos en asambleas y sólo a ellos, el sacar de los hechos que ellos conocen y de las impresiones que reciben de sus mandantes, las soluciones útiles para el bien común."

Un parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional; es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo; es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En síntesis, el parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CANO BUESO, Juan y Antonio Porras Nadales, *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos, Madrid, 1994.

CHARDENAGON, André, *Razón de ser del parlamento*, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1981.

GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, "Un Congreso, ¿para qué?", en *Deslinde*, núm. 103, UNAM, México, 1978.

parlamento británico

I. De la voz inglesa *parliament*, derivado del verbo arcaico *parler*, cuya estructura filológica deja al descubierto su ascendiente de cuño francés.

La palabra *parlamento* se traduce en otras lenguas como sigue: inglés, *parliament*; francés, *parlement*; en alemán, *Parlament*, portugués e italiano, *parlamento*. En cuanto a la palabra *británico* se traduce: en portugués, *británico*; en inglés, *British*, en francés, *britannique*; en alemán, *britisch*, *britannsch*, y en italiano, *britannico*.

II. Para el estudio de la génesis del *parlamento británico*, resultan prolijos los antecedentes de la institución. Dentro de la fase prenормanda de Inglaterra existió la figura del *Witan*, cuya naturaleza no era legislativa ni mantenía control político sobre los actos del rey. Por el galicismo, es factible colegir que la conformación del parlamento se debe a una influencia tardía del derecho romano en la Britania, a través de la invasión normanda realizada por Guillermo el Conquistador hacia el año 1066, con base en este argumento de carácter etimológico, se considera que el parlamentarismo francés hace referencia desde el siglo XIII, al desarrollo de los sistemas de revisión judicial más que a procesos de tipo legislativo. Con la Carta Magna de 1215 se da uno de los primeros estadios del parlamentarismo británico, con ella los diversos estamentos signantes se arrogaron la facultad de aprobar impuestos. Esta asamblea en creciente evolución de su autoridad fue llamada a la postre *parliament*.

Se ha pretendido explicar el nacimiento del parlamento, aunado a los orígenes de la ficción de la representación política de una manera muy simple, toda vez que desde el año 1213 el rey convocaba con periodicidad a los nobles con el fin de obtener su autorización para modificar la tribulación regional, dichas reuniones se desarrollaban en la Abadía de Westminster, lugar donde el rey se encontraba con sus lores, dada la distancia éstos solían designar representantes con capacidades decisorias.

El parlamento surgido de la Carta Magna era conocido en sus orígenes como *Magnum Concilium* o Consejo Común del Reino. Su integración, mediante pares laicos y eclesiásticos de alguna manera correspondía a la posterior Cámara de los Lores. En 1265 fueron convocados por primera vez dos caballeros de cada condado, fecha considerada como el origen del Parlamento británico, procedimiento que se hizo definitivo en 1295, cuando Eduardo I convocó a la asamblea, conocida como "parlamento modelo", en que fueron convocados a integrar el parlamento los miembros de la pequeña nobleza del campo (*gentry*) y de las ciudades (*boroughs*), quienes paulatinamente comenzaron a rivalizar con la ya existente Cámara de los Lores. Tras la fusión de los *gentry* y los *boroughs* nace una nueva fuerza en el seno del parlamento medieval británico: los *commons*. Éste fue el proceso que generó desde el siglo XIV dos segmentos assembleísticos distintos, la Cámara Baja (*House of Commons*) y la Cámara Alta (*House of Lords*). Tras esta conjunción, la expresión *parliament* dejó de hacer referencia exclusiva a la Cámara Alta, para involucrar semánticamente a su colegisladora. Se propagó en el ámbito político de la época, que los *lores* y los *commons* no gestionaban asuntos propios o de sus electores o mandantes tales como terratenientes o comerciantes, sino que en conjunto actuaban en nombre de todos los ciudadanos y con el fin de proteger intereses y derechos comunes y más tarde nacionales. "El Parlamento se convirtió en órgano representativo de la totalidad del Estado."

El Parlamento británico desde el siglo XII, fue arrogándose la función legiferante, dejando en manos del monarca la función meramente sancionadora. Las causas de este fenómeno están estrechamente vinculadas con el prístino carácter estamental que las cámaras habían tenido, siendo uno de sus puntos neurálgicos negociar la tribulación de cada grupo. No requirió mucho tiempo para que este órgano representativo experimentará una metamorfosis radical para compartir la soberanía con su majestad real. De esta guisa, no se consideraba válido ningún impuesto que no hubiese sido sancionado por el parlamento, este principio fue consolidado por la *confirmatio* de 1297 y mediante el Estatuto de 1314. Durante un largo periodo, el monarca inglés en tanto miembro del parlamento conservó la facultad de vetar las leyes expedidas por éste, siendo

en el año 1707 la última vez que dicha atribución fue ejercida por la Reina Ana, al vetar la *Scotch Militia Act*.

La modernización de la estructura parlamentaria transcurrió entre grandes y graves vicisitudes. El fin de la preponderancia monárquica y el principio de la dictadura de la asamblea parlamentaria, quedó plasmada en la Época Isabelina. A partir de este momento, la teoría del régimen parlamentario cambiaría totalmente. La ruptura de la sociedad estamentaria comenzó bajo el reinado de los Tudor, en la salida de la Edad Media.

El desarrollo del parlamentarismo británico, le debe mucho al cisma religioso acaecido durante el reinado de Enrique VIII. En efecto, tras la ruptura entre el Estado y la Iglesia, el parlamento fue fortalecido para actuar como un protagonista capaz de moderar a todos los sectores de la población. La ejecución de Carlos I es el antecedente de la erección de la *Commonwealth*, figura similar a la República, con características agudas de dictadura. Esta perversión gubernamental produjo la supremacía indiscutible del parlamento en el periodo conocido justamente como "Parlamento Largo" en 1649. Correspondió a Carlos II restaurar la tradición monárquica inglesa, menguando la fuerza política del parlamento.

A la fase que sobreviene a estos hechos, se le ha llamado "el despertar del Parlamento en la Gran Bretaña". Estamos en las vísperas de la "Gloriosa Revolución" de 1688. El gabinete aparece en el siglo XVII, actuando originariamente como consejero real, para encomendársela luego, la conducción de asuntos políticos y administrativos. Durante los reinados de Jorge I y Jorge II (Casa de Hannover), es cuando el virtual primer ministro, Robert Walpole, se independiza del rey. Walpole, que lograba dominar al parlamento por medio del soborno y la dádiva, proclama que sus poderes tienen origen real, pero que él es responsable ante el parlamento. Posteriormente esta responsabilidad es ampliada a todo el gabinete. Nace entonces, el principio de la responsabilidad del gobierno. Jacobo II sucede a Carlos II en el poder, con la intención de continuar el absolutismo de los Estuardos. Sin el derramamiento de una sola gota de sangre es depuesto por el príncipe de *Orange*, más tarde Guillermo III, lo que fue el detonante de la Revolución de 1688. Esta sustitución política implicó "la vuelta al régimen representativo", fase considerada como el inicio del desarrollo del parlamentarismo, toda vez que Guillermo III conformó su gabinete con aquéllos de sus partidarios que lo ayudaron a la toma del poder.

El ascenso al poder del príncipe *de Orange*, supone la suscripción con el parlamento de una carta, la famosa *Bill of Rights*, signada el 13 de febrero de 1689, según este documento el monarca pierde el veto sobre las acciones parlamentarias, lo que se asentó en el Acta de Establecimiento. El ideólogo de esta nueva etapa constitucional fue John Locke, autor de los *Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil*.

La solidificación del gabinete, nueva fase del parlamentarismo, se realizó en la primera mitad del siglo XVIII cuando Jorge I cedió gran parte de sus facultades políticas a su primer ministro. (La verdadera razón de esta concesión era que el rey Jorge no hablaba una palabra de inglés y, por tanto, temía al ridículo frente al parlamento), la primera administración ministerial que gozó de las nuevas prerrogativas fue la de Robert Walpole, quien pese a todo terminó por dimitir en el año 1742, con lo que quedó evidenciada la gran fuerza del parlamento. La política de la Corona ante este hecho fue la de formar el cuadro del gabinete con personas apoyadas por la Cámara Baja.

Dado que era el propio parlamento, era quien de hecho nombraba al gabinete, se reservaba la facultad de censurarlo y por ende disolverlo al momento que lo considerase prudente. Empero, un nuevo instrumento de carácter inverso surge en el año de 1874, cuando William Pitt a la sazón primer ministro, propuso al rey la disolución de la Cámara Baja.

La estructura es la siguiente: A. La Cámara de los Comunes: Es la entidad del parlamento que representa directamente a la población. Se integra con 635 miembros que representan a la misma cantidad de distritos electorales. La distribución de estas circunscripciones es la siguiente: 516 por

Inglaterra, 71 por Escocia, 36 por Gales y 12 por Irlanda del Norte. En principio, la duración de las funciones de la Cámara de los Comunes es de cinco años, empero, es común que antes de que se cumplan sobrevenga su disolución. Los comunes en particular no pueden renunciar al encargo para el cual fueron electos, sin embargo, se ha desarrollado un peculiar sistema para separarse de sus labores, consistente en hacerse nombrar honoríficamente canciller de la Real Hacienda, designación incompatible con el carácter de parlamentario.

El presidente de la Cámara de Comunes es llamado *speaker*, funcionario de gran tradición, el cual es nombrado por la Corona y por la mayoría de la misma Cámara. Su misión principal es la de servir como intermediario entre los comunes y la Cámara de Lores, y entre la misma Cámara y la Corona, defendiendo en todas sus intervenciones a la Cámara que representa. En el seno de su Cámara, el *speaker* sirve como moderador en los debates, otorgando o negando el uso de la palabra. Este funcionario es considerado imparcial y los miembros del parlamento deben dirigirse a él en sus respectivas intervenciones orales. También es de su incumbencia jurídica determinar si los asuntos en discusión tienen el carácter de financieros, en cuyo caso deben quedar fuera del manejo de la Cámara de los Lores. Excepcionalmente, el *speaker* tiene voto de calidad cuando hay empate, en esta situación, de manera obligatoria debe votar a favor del argumento que sólo difiera la resolución del asunto en cuestión. Existen otros funcionarios, tales como el oficial de la Cámara (*Clerk of the House*), quien es el custodio registrar de la Cámara, y el sargento de armas (*Sargent at Arms*), quien es el ejecutante de las determinaciones del *speaker*.

B) La Cámara de los Lores: La integración de esta Cámara es por lores temporales y lores espirituales. Los temporales suman alrededor de 900 y se dividen en cuatro, de los cuales los tres primeros son de naturaleza estrictamente nobiliaria,

- a) Pares hereditarios del Reino Unido;
- b) pares escoceses; y
- c) pares vitalicios.

En cambio los Lores de apelación originaria tienen funciones judiciales; los espirituales se integran por 26 obispos de la Iglesia anglicana. De ellos, cinco tienen el carácter de permanentes, Canterbury, Durham, Londres, Winchester y York. El resto guarda turno en relación con su antigüedad. El Lord Canciller es el homólogo al *speaker* entre los comunes. Tiene el cargo de ministro de la Corona, custodio del Sello Real, y habitualmente forma parte del gabinete; es el funcionario mejor pagado de toda la Gran Bretaña; es el principal consejero en derecho del gobierno, y es presidente del Comité Judicial del Consejo Privado, presidente de la Corte de Apelación, presidente de la Suprema Corte y de la Corte del Canciller.

El Consejo Privado (*The Privy Council*), tiene facultades de tipo legislativo y judicial que son instrumentos de la Corona para actuar en esos aspectos. Se integra por un Lord presidente y por los miembros en funciones del gabinete, por dos arzobispos, por algunos miembros destacados de la *Commonwealth*, integrantes del cuerpo diplomático del Reino Unido, el *Speaker* de la Cámara de los Comunes, los lores de apelación ordinaria, el Lord Justicia Mayor, el *Master of the Rolls*. Es requisito que todos los miembros del Consejo Privado sean súbditos británicos.

El gabinete, tiene una composición bastante compleja: el primer ministro es su jefe, un *primus inter pares*; los ministros varían en su denominación según tengan a su cargo un *ministry* o un *office*, esta diferenciación no es jerárquica sino determinada tradicionalmente por el momento de creación de la cartera. No es lo mismo el "ministerio" y el "gabinete". El primero está compuesto por todos los ministros, secretarios, subsecretarios y otros funcionarios de rango equivalente, el segundo está conformado exclusivamente por los ministros que han sido designados por el *premier*. Las principales funciones del gabinete son:

- a) La determinación final de la política se someterá al parlamento;
- b) el supremo control del ejecutivo de la nación, de acuerdo con la política prescrita por el parlamento;
- c) la constante coordinación y delimitación de los intereses de los diferentes departamentos estatales.

En el sistema de gobierno inglés, el bipartidismo que lo caracteriza ejerce un peso importante; obteniendo con ello gobiernos estables y duraderos. El gabinete se conforma con elementos tanto de la Cámara de los Lores, como de la de los Comunes. Corresponde al Primer Ministro realizar las designaciones y la adjudicación de carteras. Empero, cada ministro responde en lo individual por la conducción de su dependencia, haciendo frente a las críticas del parlamento. Por lo que se refiere al Primer Ministro, éste es formalmente designado por la testa coronada, pero tal designación no es a su libre arbitrio, sino que debe recaer exclusivamente sobre el líder del partido triunfador, o por el jefe de la coalición de partidos que sumen la mayoría requerida. En la práctica, el Primer Ministro tiene cualidades muy definidas en la política de su país, ya que es el jefe del partido mayoritario, la cabeza del gabinete y el representante del rey. Cada uno de los ministros está al frente de un Departamento de Estado, el cual se integra con políticos parlamentarios y con elementos del servicio civil (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

- ALDER, John, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan Professional Masters, Gran Bretaña, 1989.
- HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, J. A. González Casanova (trad.), Ariel, España, 1980.
- LAPORTE, Jean et al., *Le droit parlementaire*, Presses Universitaires de France, París, 1986.
- MACAULAY TREVELYAN, George, *Historia Política de Inglaterra*, Ramón Iglesia (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 2a. ed.
- MAINE, Henry, *El Derecho Antiguo*, Pastora de la Peña (trad.), Extemporáneos, México, 1980, 1a. ed., en español.
- STEIN, Ekkehart, *Derecho Político*, Fernando Sáinz Moreno (trad.), Aguilar, España, 1973.
- WHEARE, K. C., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, Londres, 1952, 2a. reimp.

parlamento centroamericano

I. *Parlamento* significa, en una de sus acepciones, la cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial; en otra, el razonamiento u oración que se dirigía a un congreso o junta; conociéndosele siendo también como la Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes (DLE). Para Duverger, parlamento es una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una de ellas por un número de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes. Mientras que la expresión *centroamericano* hace referencia a lo perteneciente o relativo a esta parte del Nuevo Mundo.

La palabra *parlamento* se escribe en inglés, *parliament*; en francés, *parlement*; en alemán, *Parlament* y en italiano, *parlamento*.

II. El parlamento centroamericano, dentro del contexto del derecho parlamentario, es un órgano regional representativo en donde se elaboran planteamientos, análisis y recomendaciones sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes al área centroamericana, así es como

lo define el artículo primero del "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instituciones políticas" de 1987, que entró en vigor el 10. de mayo de 1990. Éste se encuentra integrado por 20 diputados de cada uno de los países miembros centroamericanos: El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica, es decir, en total está constituido dicho parlamento por 100 diputados electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo con la legislación interna de cada país, cuyo periodo en el cargo es de cinco años con la posibilidad de ser reelectos. Asimismo, también forman parte del parlamento centroamericano, con calidades especiales (no están ligados por mandato imperativo, con inmunidades y privilegios), los presidentes y vicepresidentes de los países miembros.

La estructura de esta institución representativa de carácter regional es muy flexible, ya que se prevé, para la misma, la participación de tres, cuatro y cinco estados. Por otro lado, cuenta con tres órganos, el primero, la Asamblea Plenaria como órgano supremo, integrada por todos los diputados de la siguiente forma: 110 diputados si participan cinco estados, 88 diputados si son cuatro países y 66 diputados si tres naciones integran el parlamento. El segundo órgano es la Junta Directiva, que se integra por un presidente en todos los supuestos, cuatro vicepresidentes si participan cinco países, tres si son cuatro y dos si participan tres naciones. Asimismo, el parlamento cuenta con cinco secretarios si éste se integra con cinco países, cuatro secretarios si lo componen igual cantidad de países y tres si participan tres naciones. Por último, el tercer órgano es el secretariado, al cual no se le asignan atribuciones y su personal es nombrado por la Junta Directiva.

La sede oficial del parlamento centroamericano es la República de Guatemala, sin embargo podrá reunirse en cualquier otro Estado miembro (El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica). Asimismo, funciona de forma permanente, tiene un periodo ordinario de sesiones (a partir del 25 de mayo), pero puede sesionar de manera extraordinaria cuando sea necesario y a solicitud de 44 diputados. Su quórum, al igual que su integración, cambian en función del número de países que participen, es decir, cinco, cuatro y tres, correspondiéndole como quórum 64, 51 y 38 diputados respectivamente. Sus decisiones son tomadas por mayoría simple, a excepción de las que reformen su Tratado Constitutivo, ya que para lo cual se requiere de una mayoría calificada (76 diputados), que representa el 83.6 por ciento del total de diputados pertenecientes a cinco países. Sus atribuciones están señaladas en varios artículos del mencionado Tratado. En primera instancia, los estados miembros no le ceden poderes soberanos, es un órgano consultivo de cooperación regional, como se señalaría en los discursos previos a su constitución, además de esta atribución, se le confiere una función de control sobre los organismos de integración centroamericana, ya que éstos tienen que rendirle informes. Al respecto, es importante destacar que ciertos instrumentos de control han quedado en suspenso; por ejemplo, conocer de los informes anuales de los diferentes órganos; la designación de funcionarios del más alto nivel en los órganos de integración centroamericana; y el nombramiento y remoción del titular del ejecutivo de la organización centroamericana.

Los recursos con los que funciona el parlamento centroamericano son aportados, en partes iguales, por todos los países miembros. El proyecto de presupuesto lo elabora la Junta Directiva, pero su aprobación o no es función de la Asamblea Plenaria.

El parlamento centroamericano surgió en un contexto de cambios, ten dientes hacia la democracia. A este respecto, un punto neurálgico, para que se pensará en crear un órgano regional representativo, fue la idea de contribuir en la búsqueda de la paz. Lo anterior, se puso de manifiesto en el discurso de toma de posesión del entonces Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, cuando propuso la constitución del parlamento centroamericano, el día 14 de enero de 1986. Posteriormente, en la reunión Cumbre de Presidentes de Centroamérica, tuvo lugar la "Declaración de Esquipulas" (frontera de Guatemala, El Salvador y Honduras), en la que se planteó la creación de mecanismos institucionales, que permitieran fortalecer el diálogo y el pluralismo. De tal forma, el parlamento centroamericano actualizaba dichas aspiraciones. Como consecuencia de dicha Declaración, se creó una Comisión Preparatoria del Parlamento Centroamericano, integrada

por los vicepresidentes de los países centroamericanos, que se encargó de la elaboración del Proyecto de Tratado Constitutivo. Esta Comisión se reunió, en agosto de 1986 en Guatemala, elaborándose el primer proyecto, mismo que pasó a una Comisión Técnica, integrada por dos representantes por cada país, bajo la coordinación del Vicepresidente de Guatemala. Más adelante el entonces Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, en febrero de 1987, planteó la necesidad de elegir a los diputados para el parlamento centroamericano en un marco de libertad, pluralidad y honestidad.

En el Segundo Encuentro de "Esquipulas" del 7 de agosto de 1987, como preámbulo de la Declaración, se acordó concebir al parlamento centroamericano como un símbolo de libertad y reconciliación. Así, el 2 de octubre de 1987, en la reunión de la Comisión del Parlamento, se aprobó el texto final del "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas", el cual fue enviado a los gobiernos de la región, quienes lo suscribieron en distintas fechas: Guatemala el 14 de diciembre de 1987, Nicaragua el 20 de enero de 1988, Honduras el 28 de abril de 1988, El Salvador el 10. de septiembre de 1989 y, por último, Costa Rica el 29 de septiembre de 1989, entrando en vigor el 10. de mayo de 1990 que, de acuerdo con el artículo 2o., se instaló el parlamento centroamericano 18 meses después de la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo.

En el ámbito parlamentario de otros países, en la actualidad existen otras instituciones similares al parlamento centroamericano, por un lado, el Parlamento Latinoamericano, integrado por parlamentarios de los países firmantes del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano" de 1987 (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Por otro lado, en la Comunidad Europea -antes Comunidad Económica Europea- existe, como institución, el Parlamento europeo, quien ha prestado un constante apoyo al parlamento centroamericano, integrado este último por 567 eurodiputados electos en Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, España, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CARPIO NICOLLE, Roberto, *Características del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Panorama Centroamericano*, núm. 9, INCEP, Guatemala, enero-marzo de 1988.

CERDAS, Rodolfo, *El nuevo miembro del parlamento centroamericano. Análisis*, núm. 5, año 1, San Salvador.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "Parlamento centroamericano y Parlamento europeo. Canales de cooperación birregional", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HERNÁN VARELA, Edgar, *Esquema de análisis del Tratado del Parlamento Centroamericano*, seminario La Elección de los Diputados Nacionales y el Parlamento Centroamericano, según las reformas electorales, CENITEC, San Salvador, 1991.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

Seminario. *La Elección de los Diputados Nacionales y el Parlamento Centroamericano*, según las reformas electorales, CENITEC, San Salvador, 199.1

Tratado de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1992, 2a. ed.

parlamento europeo

I. *Parlamento* (vid. *supra*, *parlamento centroamericano*). El término *europeo* deriva del latín *Europaeus*, adjetivo que se da a un natural de Europa, es decir, al que pertenece a esa parte del mundo.

Las dos voces unidas, *parlamento europeo*, hacen referencia a la institución representativa integrada por parlamentarios (eurodiputados) de cada uno de los países miembros de la Comunidad Europea o Unión Europea.

La palabra *parlamento* se escribe en inglés, *parliament*, en francés, *parlement*, en alemán, *parlament* y en italiano, *parlamento*. Mientras que *europeo* se escribe *european*, *européen*, *europäer* y *europeo*, respectivamente.

II. El 18 de abril de 1951 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y el 27 de mayo de 1952, este organismo instituyó su Asamblea Común con el propósito de partir de comunidades europeas, pasar a una Unión Europea y, llegar en un futuro, finalmente a un Estado federal. Más adelante surge la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), la última se instituyó en 1957. En este año, cada una de las comunidades contaba con un Consejo, una Comisión, un Tribunal de Justicia y una Asamblea, respecto a la última ésta cambió su denominación por la de Parlamento en 1962. Fue hasta 1967 cuando se fusionan estos órganos, es decir, un único Consejo de Ministros, una Comisión, un Parlamento y un Tribunal de Justicia, para las comunidades.

El 1o. de julio de 1987 se puso en vigor el Acta Única Europea y el 7 de febrero de 1992 se firmó el Tratado de la Unión Europea, antes abordado.

El parlamento europeo es la institución representativa de la actual Comunidad Europea, antes Comunidad Económica Europea, conforme a lo establecido en el artículo G, artículo 4.1, así como en el 137 y 138 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el 1o. de noviembre de 1993, una vez que fue ratificado por los estados miembros de la Unión, conocido también como el "Tratado de Maastricht". Los países miembros de dicha Comunidad son: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, aunque recientemente pretende ingresar otras naciones. A grandes rasgos, las finalidades u objetivos de la Unión son: progreso económico y social; espacio sin fronteras; unión económica y monetaria (moneda única); política exterior y de seguridad común (defensa común), una ciudadanía de la Unión y un mercado común, entre otros (art. B y G.2 del Tratado). Para la realización de los anteriores, así como de sus funciones en general, la Comunidad cuenta con cuatro instituciones: parlamento europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y un Tribunal de Cuentas (art. 4.1 del Tratado).

En cuanto al parlamento europeo, figura que comentamos, principalmente el Tratado de Maastricht lo regula en su Quinta Parte "Instituciones de la Comunidad", Título Primero "Disposiciones institucionales", Capítulo Primero "Instituciones", Sección Primera "El Parlamento Europeo", artículo 137 al 144. Éste se encuentra integrado por 567 eurodiputados electos, por sufragio universal directo y conforme a un procedimiento uniforme en todos los estados miembros, para un periodo de cinco años con posibilidad de renovación. La última elección se realizó en 1994, para integrar la IV Legislatura. Éste celebra, cada año, un periodo de sesiones que inicia el segundo martes del mes de marzo, pero podrá sesionar de manera extraordinaria en cualquier momento (a petición de la mayoría de sus miembros, del Consejo o de la Comisión). Cuenta con un presidente y una Mesa. Actualmente existen en él los siguientes grupos parlamentarios: el Socialista Europeo (PSE); el Popular Europeo (PPE); de Liberales y Demócratas (ELDR); de la Izquierda Europea (GUE); Forza Europea (FE); Agrupación Demócratas Europeo (RDE); el de los Verdes (V); Alianza Radical Europea (ARE) y Europa de las Naciones (EDN).

La función del parlamento europeo en un principio fue esencialmente consultiva (emitiendo dictámenes conformes o consultivos), posteriormente de cooperación y, en la actualidad, participa en la elaboración de la legislación europea (Derecho Comunitario). Asimismo, realiza una función de control sobre el Ejecutivo (Consejo y Comisión); por ejemplo, a través de la moción de censura; las preguntas orales; las preguntas escritas; las interpelaciones; las mociones; la modificación, enmienda, rechazo o aprobación del Presupuesto de la Comunidad; aprueba o no los tratados internacionales importantes; y la creación de comisiones temporales de investigación, entre otros. Asimismo, tiene como facultad nombrar al Defensor del Pueblo y solicitar, al Tribunal de Justicia, la destitución de éste.

En el Reglamento interno del Parlamento Europeo de 1981, entre otros procedimientos, fija el quórum y la forma en que se publicarán sus documentos.

En el ámbito parlamentario de otros países, en América Latina se han creado el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Latinoamericano, ambos también considerados como organismos de carácter regional.

III. En general, las instituciones de la Unión Europea (Consejo, Comisión, Parlamento Europeo, etc.) tienen relaciones de cooperación con otros países, entre ellos México, en distintas áreas. Al respecto, esta Unión tiene oficinas en nuestro país, específicamente, en el Distrito Federal (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ATTINA, Fluvio, *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

BURBAN, Jean-Louis, *Le Parlement Européen*, Presses Universitaires de France, París, 1991.

CHITI-BATELLI, Andrea, *Aspectos políticos de las elecciones directas. El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona, 1984.

FONTAINE, Pascal y Henri Malosse, *Las instituciones europeas*, Ediciones RIALP. Madrid, 1992.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MEDINA, Manuel, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1974.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SUBIRATS, Joan y Pere Vilanova (eds.), *El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona, 1984.

Tratado de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1992, 2a. ed.

VILÁ, Blanca (ape), *Reglamento interior de 1981, El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona, 1984.

parlamento francés

I. El sistema parlamentario de Francia en la Quinta República, se explica en razón de las particularidades de su sistema político, que ha recibido la denominación de régimen semipresidencial. El órgano parlamentario está integrado por dos cámaras: la Asamblea Nacional (*l'Assemblée Nationale*) y el Senado (*Sénat*), las cuales están normadas en la Constitución de 1958.

Los diputados que integran la Asamblea Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en la ordenanza del 13 de octubre de ese año, se eligen a través del sistema de escrutinio uninominal, de carácter mayoritario y a dos vueltas, lo que significa que para triunfar en la primera vuelta un candidato necesita obtener la mayoría absoluta, que es la mitad más uno de los votos emitidos, debiendo esos votos representar cuando menos el 25 por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral. Si ninguno de los candidatos, obtiene esa mayoría absoluta en la primera vuelta, se celebra una segunda en donde el triunfador será el que obtenga la mayoría relativa de los votos. Esta Cámara se componía de 491 miembros, electos por sufragio directo y con duración del mandato de cinco años, siempre y cuando no hubiera una disolución anticipada, pero, en 1986, el gobierno socialista introdujo un método de representación proporcional con lo que aumentó el tamaño de la Asamblea a 577 escaños, incluyendo 22 de posesiones de ultramar.

Los miembros de la Asamblea Nacional proceden de las siguientes organizaciones políticas: Partido Socialista Francés (PSF); Unión para la República (RPR); Partido Republicano (PR); Partido Comunista Francés (PCF). Frente Nacional (FN); Movimiento Radical de Izquierda (MRG); Unión para la Democracia Francesa (UDF); Centro Social Demócrata (CDS); Partido Radical; Partido Social Demócrata.

Por lo que respecta al Senado, históricamente ha sido una Cámara de reflexión y una forma de asegurar la representatividad territorial de los departamentos como entidades gubernamentales; en la actualidad es un cuerpo político que posee menor autoridad legislativa y carece de facultad para hacer dimitir al gobierno. En un principio, el Senado correspondiente a la Quinta República contaba con 283 miembros, aumentó su número de manera gradual, entre 1977 y 1983, a 317 senadores, 296 de ellos representantes de Francia y 21 de posesiones de ultramar o de ciudadanos franceses residentes en el extranjero, con algunas ligeras modificaciones en cuanto al número posterior a estos años. La estructura interna del Senado es similar a la de la Asamblea. La edad requerida para formar parte de esta Cámara es de 35 años, siendo la duración del mandato de nueve años y forman parte de ella personas de posición destacada menos activas políticamente que los diputados que integran la Cámara Baja.

La Asamblea Nacional y el Senado han perdido una importante parte de su poder con la constitución de la Quinta República, pues aunque a mediados de los setenta el parlamento se vio restringido a la función asignada por la Constitución, hubo cierta flexibilidad durante la presidencia de Giscard. Desde que los izquierdistas subieron al poder, en 1981, los representantes nacionales han ganado terreno y el gobierno ha utilizado muy rara vez las prerrogativas a su disposición para disminuir la capacidad legislativa del parlamento. En la historia de Francia, se puede observar la existencia de una Cámara Alta que se ha considerado como una Cámara de reflexión y la mejor manera de asegurar la representatividad territorial de los departamentos que integran al país. No tiene actualmente la posición que tuvo en la Tercera República en que podía ejercer el derecho de veto ampliamente al oponerse a un proyecto de ley de su colegisladora, ni la facultad que tuvo en la Cuarta República en que se transformó en Consejo de la República y podía detener un proyecto de ley hasta por dos meses, salvo el caso de que se tratara del presupuesto o que la Asamblea Nacional lo pasara con carácter urgente y con apremio de tiempo. En la Quinta República si bien recuperó algo de su importancia, se da la circunstancia de que el gobierno puede actuar como árbitro para el caso de que existan discrepancias entre las dos cámaras, con facultades para solicitar a la Asamblea Nacional que busque una solución definitiva a los asuntos controvertidos.

Como en otros países, también en Francia ha habido opiniones contrarias al bicameralismo existente, pues se considera que, por ejemplo, el Senado requiere de algunas reformas que le permitan cumplir más eficazmente sus responsabilidades. En este sentido el politólogo Maurice Duverger ha señalado, al referirse a los defectos del bicameralismo, que uno de los más importantes es la incapacidad del Senado para cumplir la función de contrapeso de una mayoría de derecha tradicional en la Asamblea Nacional. El desfase de las elecciones que entraña la larga duración del mandato senatorial (nueve años) y el hecho de que el Senado es renovado en un tercio cada tres años permitiría una mayor eficacia en el contrapeso, sino estuviera cargado de un

solo lado por el actual sistema de captación del Senado. Muchos tratadistas piensan que es necesario realizar algunas reformas a la a esta institución, sobre la base conciliar las diversas opiniones que se han venido expresando en los últimos años.

Las funciones que ambas cámaras tienen son muy diferentes, "el Senado no puede oponerse al gobierno ni a las leyes votadas por la Asamblea nacional, solamente puede retrasar la aprobación definitiva. Por el contrario, el estatuto de sus miembros y la organización interior de las dos asambleas, podríamos decir que son semejantes" (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

DREYFUS, Françoise, *Developments in French Politics*, Peter A. Hall, Jack Hayward y Howard Machin (eds.), Macmillan Education, Londres, 1990.

DUVERGER, Maurice, "Le Système Politique Française", en *Droit constitutionnel et systèmes politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1985. Colección Thémis.

parlamento italiano

El sistema parlamentario de Italia es bicameral pues está integrado por la Cámara de Diputados (*Camera dei Deputati*) y la Cámara de Senadores (*Senato*), las cuales tienen atribuciones constitucionales diferentes y se reúnen conjuntamente en sesiones plenarias o aisladamente conforme a la autonomía de cada una de ellas.

La Cámara de Diputados, consta de 630 miembros, cifra variable, pero que desde 1963 ha sido mantenida en este número. Entre los requisitos para formar parte de esta Cámara se encuentra el tener como mínimo 25 años de edad. El periodo del cargo es de cinco años, en condiciones normales, ya que es frecuente que la Cámara sea disuelta prematuramente por desavenencias entre los partidos políticos que la integran. Para la integración de esta Cámara el país es dividido en 32 distritos de dos o tres provincias. Cada una de estas circunscripciones electorales, escoge a varios miembros dentro de un rango que va de dos a 47 escaños, variando el número de éstos, de acuerdo con la población de cada una de esas circunscripciones. Los partidos políticos presentan sus listas de candidatos, ajustándolas a los escaños asignados a cada uno de los distritos.

La Cámara de Senadores, está compuesta por 315 miembros, elegidos para un periodo de cinco años; se agregan cinco senadores vitalicios designados por el Presidente de la República, también forman parte de esta Cámara quienes han ejercido la más alta magistratura política. Cada región elige a un mínimo de siete senadores, a excepción de regiones como Friuli-Venezia-Giulia que cuenta con tres; Molise que tiene dos y Val d'Aosta que sólo tiene un senador. La edad requerida para ser miembro del Senado es de 40 años y para la elección es aplicado un sistema modificado de votación proporcional.

La Cámara de Senadores y la de Diputados tienen formalmente poderes semejantes, al extremo de que el primer ministro puede provenir de cualquiera de las dos cámaras, tal como ha sucedido en los casos de Spadolini, Fanfani y Craxi quienes fueron primeros ministros de origen senatorial. Esta elección de primer ministro es efectuada después de negociaciones entre los partidos mayoritarios que integran el gobierno. Así el cargo de primer ministro ha tocado a miembros de los partidos Partido Demócrata Cristiano, Socialista y Comunista, que han mantenido en algunas épocas el control de la Cámara Baja.

Los principales partidos que han venido actuando en la vida política de Italia y que tienen representación en las cámaras son los siguientes: Demócrata Cristiano, Socialista, Comunista, Movimiento Social, Demócrata Social, Republicano, Liberal y Radical. El sistema electoral proporcional puro, que se ha venido aplicando desde hace aproximadamente 45 años para la elección de diputados y de senadores, ha producido en la práctica una notable inestabilidad política, pues frecuentemente la falta de apoyo en el parlamento italiano, derivado de las cambiantes coaliciones de fuerzas políticas al interior y expresadas en mociones de censura, ha dado como resultado la caída de los gobiernos, independientemente de que se ha considerado propiciatorio de una fuerte corrupción y tráfico de influencias en los partidos políticos y los gabinetes, acentuada en los últimos años, en que numerosos líderes políticos, funcionarios públicos y hombres de empresa, han sido acusados de este tipo de delitos.

En vista de lo anterior, con fecha 3 de agosto de 1993, después de intensos debates que se llevaron a cabo entre diversos sectores de este país, el Senado de Italia aprobó una reforma electoral por la cual se cambió el sistema por uno de mayoría simple para la integración de la Cámara de Diputados. Con tales modificaciones se hace posible por primera ocasión la elección directa del 75 por ciento de los diputados (475 de los 630 escaños existentes), esperando que se establezca también el mismo sistema para la integración del Senado, en el futuro. Previamente, los diputados habían aprobado esta enmienda, enviándola al Senado para su consideración, cuyos miembros la apoyaron por mayoría, como lo evidencian los resultados que fueron de 128 votos a favor, 29 en contra y 59 abstenciones.

Mediante las reformas electorales aprobadas, el sistema pasa a ser mixto con predominante mayoritario, al haber introducido el legislador un porcentaje de 75 por ciento por elección directa en distritos uninominales y el restante 25 por ciento por elección proporcional, con base en las listas de los partidos políticos, que requerirán un mínimo de 4 por ciento de la votación nacional para poder obtener uno de los escaños. El parlamento en sesión plenaria, para Andrea Manzella, es una

...forma atípica de "unicamerismo", ciertamente la expresión más vistosa de la unidad parlamentaria puesto que señala en forma bastante nítida el momento en el cual la complejidad de la estructura parlamentaria se reduce a dicha unidad (...) "Aun conservando el bicamerismo, se ponen las bases para el tratamiento unitario de problemas fundamentales" decía la relación presentada en la asamblea constituyente en que se introducía el nuevo instituto (con el nombre originario de asamblea nacional y con mayores poderes, entre ellos el de la expresión de confianza y desconfianza al gobierno). Luigi Einaudi, quien como Bagehot, veía las cosas institucionales con el ojo desencantado del buen banquero, observó inmediatamente que, de esta manera, el bicamerismo se convertía en otra cosa y que las dos ramas se reducirían a dos sesiones de una Cámara única.

El autor mencionado alude a los comentarios que ha suscitado la expresión "parlamento en sesión plenaria", considerando que la noción orgánica del *parlamento* y esta configuración dada al trabajo de las dos cámaras, produce una transformación del principio del bicamerismo (término usado por Manzella), pero no llega a anularlo. Sostiene textualmente que:

El bicamerismo cognota nuestro mecanismo parlamentario con toda la serie de motivaciones de política constitucional que, contra el unicamerismo de los diputados comunistas, fueron aportadas a la asamblea constituyente. La segunda Cámara -dice Egidio Osato- se constituye para actuar en el principio de equilibrio dentro de la organización del Estado. Como existía una monarquía absoluta, así podría existir un absolutismo democrático si todos los poderes fueran concentrados en un solo organismo. De aquí la necesidad de una segunda Cámara con los mismos poderes de la primera, la paridad se impone -dice Constantino Mortati- por el mismo origen popular de las dos Cámaras y por el carácter de integración recíproca del que vienen investidas (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, ediciones del Instituto de Investigaciones legislativas. LIII Legislatura, México, 1987.

parlamento latinoamericano

I. *Parlamento* (vid. *supra*, *parlamento centroamericano*). La expresión *Latinoamericano* se refiere al conjunto de los países de América, colonizados por naciones latinas: España, Portugal o Francia.

II. Como antecedentes de esta figura tenemos, que la Asamblea constitutiva del parlamento latinoamericano se reunió en Lima, Perú, del 7 al 11 de diciembre de 1964, participando 160 parlamentarios de 13 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, México participó enviando observadores). La ausencia de las demás naciones, en su mayoría, se debió a la inexistencia de instituciones representativas.

Los postulados de dicha Asamblea fueron varios e importantes; por ejemplo, bajo la línea integracionista, se propuso establecer la nacionalidad latinoamericana, un sistema de seguridad financiera latinoamericana que fijara los precios a países desarrollados consumidores, la creación de una Corte Internacional de Justicia Latinoamericana, la homologación de planes de enseñanza, la creación de la Universidad Latinoamericana y el desarrollo de un Plan de Reforma Agraria, entre otros.

Como resultado de la Asamblea constitutiva, se acordó que el parlamento latinoamericano sería un organismo permanente y unicameral, cuyos miembros serían los parlamentos (congresos) nacionales de los Estados de América Latina. Para su funcionamiento, contaría con los siguientes órganos: la Junta Directiva integrada con un presidente, un secretario general y por cinco vicepresidentes, los cuales durarían en su cargo un año. También se disponía la creación de cuatro Comisiones: de Integración Política, de Integración Económica y Social, de Integración Cultural y de Educación y, por último, la de Coordinación Legislativa, Estatuto y Reglamento. La primera Asamblea ordinaria se llevó a cabo en Argentina, del 14 al 18 de julio de 1965. En sus debates se sancionaron el Estatuto, el Reglamento y el Presupuesto. Asimismo, en este año ingresó Honduras. Como oficina permanente se fijó la ciudad de Lima y los idiomas oficiales serían el español y el portugués. El presupuesto del parlamento se cubriría, en partes iguales, por los países miembros. Por último, se estableció como símbolo o emblema el pabellón latinoamericano, que es un campo azul en cuyo centro figura un globo terrestre con el mapa en verde de América Latina rodeado de ramas de laurel.

El 16 de noviembre de 1987 en Lima, se firmó el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", el cual está integrado por nueve artículos, en los que se señala la forma en la que se institucionaliza el parlamento, sus principios, propósitos, miembros, órganos, personalidad, prerrogativa de éste, los gastos, la sede y las cláusulas finales que permiten el ingreso de nuevos países al parlamento.

El parlamento latinoamericano es una institución representativa, integrada por parlamentarios de los países firmantes del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", que se adoptó en Lima, Perú, en 1987, estos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El parlamento latinoamericano, tiene por objetivos la cooperación y coordinación, para la búsqueda de soluciones a problemas comunes de los estados representados y, en particular, de los parlamentos (congresos) de Latinoamérica. El mismo, es un organismo regional de carácter representativo, que se integra con delegaciones parlamentarias de los congresos o asambleas latinoamericanas. Dichas delegaciones, en congruencia con los propósitos que se persiguen, deben estar compuestas por los diferentes grupos, parlamentarios pertenecientes a las instituciones representativas nacionales. Sin embargo, creemos limitada esta representación determinada en base a los grupos parlamentarios de las instituciones representativas nacionales, ya que no surge el voto directo de cada uno de los cuerpos electorales latinoamericanos, a diferencia de lo que ocurre con el Parlamento centroamericano y el Parlamento europeo, los cuales se integran por representantes electos por el electorado nacional de cada uno de los países miembros. En consecuencia, no es del todo legítima la representación en el parlamento latinoamericano, ya que ésta puede dirigirse desde los congresos o asambleas nacionales. Asimismo, en éste existen las siguientes figuras institucionales: la Asamblea (general), que es el órgano supremo; la Junta Directiva, formada por un presidente, un vicepresidente y un secretario general; las Comisiones Permanentes de Integración Política, Integración Económica y Social, Integración Cultural y de Educación y, por último, la Comisión de Coordinación Legislativa, Estatuto y Reglamento.

Dicho parlamento se instituyó como una Asamblea permanente unicameral, con personalidad jurídica independiente a la de cada uno de sus miembros, surgida no únicamente por la proximidad geográfica, cultural e histórica de los pueblos latinoamericanos, sino, además, como un nexo político y económico que enfrentaría, como afirmó el entonces senador priísta Patrocinio González Blanco Garrido en la LIII Legislatura, el injusto e inequitativo orden económico Internacional. Con lo cual, el objeto de dicha institución ha sido constituirse en un foro de diálogo y cooperación entre los países participantes en él (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). A grandes rasgos, las metas que se ha propuesto alcanzar son: un nuevo orden económico internacional, fortalecimiento de los parlamentos (congresos) de Latinoamérica, desarme mundial, erradicación en el continente de cualquier forma de colonialismo y fomentar el desarrollo económico de las naciones latinoamericanas, entre otros propósitos enunciados en el artículo 3o. del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano".

La tendencia unificadora (grupos de países), es una de las pruebas de la necesidad de hacer frente a las potencias económicas y políticas del mundo. La integración se ha venido dando, principalmente, en los países intermedios, es decir, en aquellos que cuentan con una estructura democrática y productiva pero moderada. Al respecto, de forma aislada, sería imposible que éstos afrontaran los cambios globalizadores.

En ámbito parlamentario de otros países, en la actualidad existen otras instituciones similares al parlamento latinoamericano, por un lado, el Parlamento centroamericano, contemplado por el "Tratado Constitutivo del Parlamento centroamericano y otras instituciones políticas" de 1987, que entró en vigor el 1o. de mayo de 1990, integrado éste por diputados electos en El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y en Costa Rica, así como por otros miembros con calidades especiales. Por otro lado, en la Comunidad Europea (antes CEE) existe, como institución, el Parlamento europeo, integrado por 567 eurodiputados electos en Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, España, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

III. En cuanto a México, nuestro país forma parte del parlamento latinoamericano, ya que la Cámara de Senadores ratificó el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano" de 1987 que, conforme a lo que se dispone para la integración de éste, en él participan los siguientes grupos parlamentarios mexicanos: el priísta (PRI), panista (PAN), perredista (PRD) y el peteísta (PT) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

Diario Oficial de la Federación, México, de 18 de marzo de 1988.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Francisco Berlín Valenzuela *et al.*, *Anexo 1 Creación del Parlamento Latinoamericano. Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

_____, *Anexo 2 Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano adoptado en Lima, Perú, el 16 de noviembre de 1987. Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

Tratado de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1992.

párrafo

I. Del latín *paragraphus*, y del griego *paragraphos*, señal para distinguir las diversas partes de un tratado. Signo ortográfico (§) con que se denota cada una de estas divisiones. Cualquiera de las divisiones de un escrito o impreso, en que después de punto final, se pasa a otro renglón. En la redacción, en la escritura, cada una de las divisiones determinadas por punto y aparte, que origina una nueva fase en renglón inferior y con cierto margen mayor a la izquierda (DEDU).

Normalmente se identifican por la letra mayúscula al principio del renglón y punto y aparte al final del trozo de escritura.

La palabra *párrafo* se traduce en otros idiomas como: portugués, *parágrafo*; inglés, *paragraph*; francés, *paragraphe*; alemán *Paragraph* e italiano, *parágrafo*.

II. Los párrafos constituyen una de las subdivisiones de los artículos en los cuerpos legales, aunque no vayan numerados, en cuyo caso se les denomina también a veces incisos o parágrafos.

En el lenguaje parlamentario y en los actos de propaganda política, por párrafo se entiende el pasaje de especial elocuencia o de mayor exaltación en la defensa de una causa o en la reprobación de hechos, conductas, programas y sistemas.

Por otra parte, se emplea con algún calificativo para referirse a una exposición y, particularmente, a un discurso.

El párrafo, es considerado como cada trozo de un discurso o de un escrito que se considera con unidad y suficientemente diferenciado del resto para separarlo con una pausa notable, o, en la escritura, con un punto y aparte (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta. Argentina, 1981, 20a. ed., t. VI.

Diccionario Enciclopédico "Gran Sopena", Ramón Sopena, Barcelona, España, 1993, t. XIII.

Enciclopedia Salvat, Diccionario Salvat Editores, España, 1978, t. IX.

Enciclopedia Universal Ilustrada (Europeo Americana), Espasa-Calpe, Barcelona, España, 1966, t. XLII.

Gran Enciclopedia Larouse, Planeta, Barcelona, España, 1980, t. VIII.

MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1977. t. HZ.

partido político

I. Estos vocablos derivan de *pars*, parte y *polis*, ciudad, es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno del Estado. Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida.

La voz *político* se traduce al portugués, *político*; al inglés, *politician*, al francés, *politique*, al alemán, *Staatsmann*, y al italiano, *politico*.

II. La estructura y organización de los partidos se caracteriza por su heterogeneidad, siendo las más conocidas; el comité, que tiene un carácter limitado y reúne a un pequeño número de miembros, cuya fuerza descansa en su calidad, notables escogidos por su influencia; la sección, que trata de multiplicar el número de miembros efectivos vinculándose y manteniendo un contacto permanente con las masas como táctica electoral y proceso de educación política; la célula, que es un grupo pequeño y permanente de militantes que pueden llegar a la agitación clandestina y aun delictiva; la milicia, cuyos miembros responden a una disciplina, entrenamiento y acción semejante a la de los soldados, por lo cual son aptos para combatir al adversario por medio de la lucha física y aun las armas, aunque sus miembros sean civiles.

Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública que los clasifica en: progresistas o conservadores de izquierda, de derecha o centro, estatista o autonomista, etc. Son agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. En la mayor parte de los países que adoptaron el régimen representativo y el sufragio, se hizo necesaria la formación de partidos, el sufragio es una institución jurídico política por medio de la cual los electores, en representación del pueblo designan periódicamente a las personas físicas que desempeñarán el gobierno, es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos y la suma de los votos manifiestan la voluntad popular. La democracia supone la confrontación de ideas, de opiniones, de criterios y, principalmente, la libertad para expresarlas. Democracia y partidos políticos son instituciones inseparables, sin lucha partidista no habría democracia liberal-social.

Los partidos políticos con las características que actualmente se les reconoce, tienen apenas un siglo de existencia.

En 1850, sólo en Estados Unidos se les conocía en el sentido moderno: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. A partir de 1950 éstos funcionan en la mayoría de las naciones, esforzándose las demás por imitarlas. El desarrollo de los partidos está ligado a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias, así como al desarrollo de organizaciones sindicales, cuna de los partidos socialistas.

Por otra parte reflejan las fuerzas sociales, inclusive las de oposición, que materializan su acción en la estructura del Estado, y contribuyen a integrar la voluntad popular al organizar, educar e

informar políticamente al cuerpo electoral, al intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes políticos y de los gobernantes.

III. En México, en 1918 un año después de entrar en vigor la Constitución de 1917, se publicó una Ley Electoral que hacía referencia a los partidos políticos, pero fue hasta 1946, cuando estos organismos recibieron relevancia legislativa. La Ley Electoral de 1951 los definía como "(...) asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política". Actualmente su régimen jurídico está determinado en la Constitución Política que los considera entidades de interés público vinculadas a las garantías individuales de libre asociación; y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Segundo se denomina "De los Partidos Políticos", el cual se refiere a sus derechos y obligaciones, a su constitución, procedimiento de registro definitivo y condicionado y a la pérdida del mismo; a sus prerrogativas, acceso a la radio y televisión y funcionamiento; así como a los frentes, coaliciones y fundiones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los partidos políticos determina: artículo 9o. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar (...)"; artículo 35. "Son prerrogativas del ciudadano: (...) III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país" Por su parte el artículo 41, manda que "(...) los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. (...) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (...) Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. Tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social. (...) La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. (...)"; artículo 54. "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":

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

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación 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 lo dispuesto por las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. 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 se 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 el ocho por ciento; 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 o 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 éstos últimos.

La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos. 63. "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; (...) Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que al haber postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaron electos no se presenten a desempeñar sus funciones" (párrafo cuarto), y el artículo 130. "El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. (...) Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político" (párrafo tercero) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, 6a. ed.

Diccionario Jurídico Espasa, Espasa-Calpe, Madrid, 1993.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, UNAM, México, 1991, 4a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Julieta Campos y Enrique González Pedrero (eds.),

Fondo de Cultura Económica, México, 1984. 9a. reimp.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *et al.*, en *Foro Para la Reforma Electoral*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993, 12a. ed.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado*, Porrúa, México, 1975, 3a. ed., t. II.

SILLS L., David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, España, 1975, vol. VII.

partido político único

I. De los vocablos latinos *pars*, parte; *politicus*, de los ciudadanos, y *unicus*, sólo en su clase, es decir, parte única de ciudadanos que interviene en el gobierno del Estado.

La voz *partido* se traduce en portugués, *partido*; inglés, *party*; francés, *parti*; alemán, *Partei*; e italiano, *partito*. *Único*, se traduce en otros idiomas: *single*, en inglés; *unique*, en francés; *einzig*, en alemán; *único*, en portugués e italiano, *único*.

II. El partido único es una estructura asociativa que cumple funciones sensiblemente diversas de las correspondientes a los partidos en los ordenamientos pluripartidistas caracterizados por diferencias ideológicas y programáticas, que suponen una efectiva dialéctica entre los partidos y

una posibilidad de opciones entre diferentes propuestas programáticas por parte de los ciudadanos electores.

En la democracia liberal republicana el acceso de los gobernantes al gobierno exige la participación del pueblo personalizado por los ciudadanos, habitantes con capacidad política, quienes lo hacen a través del voto en los procesos electorales; los partidos políticos, hoy en entredicho en algunos países, han sido desde el siglo XIX las instituciones viables, para ello, junto con otras organizaciones políticas. La democracia es pluralista y exige la tolerancia de quienes gobiernan y pretenden hacerlo, es lo contrario al totalitarismo y al autoritarismo intransigentes. Los partidos políticos, llegan al poder obteniendo el voto de los ciudadanos, quienes se lo otorgan, principalmente, por su ideología, programas y candidatos, mismos que se enfrentan libremente en las contiendas electorales con otros partidos. El triunfo de uno de ellos implica la derrota del otro pero no su aniquilamiento ni su persecución, además en la democracia pluripartidista es excepcional que un partido obtenga el triunfo electoral en todos los comicios, normalmente comparten en los órganos colegiados o únicos el poder, ya a base de coaliciones o uniones o por medio de la representación proporcional, sobre todo en los cuerpos legislativos (Congreso, cortes, parlamento).

El *partido único*, se identificó con los totalitarismos antidemocráticos y con ideologías sustentadas en entes trascendentes (el pueblo, la nación, la raza o la clase proletaria) considerándose como su instrumento para llegar y mantenerse en el gobierno, negando a los otros partidos, por considerarlos enemigos, toda posibilidad de participación política, justificando su represión y aun exterminio.

Hay que distinguir entre partido único totalitario y partido hegemónico o de mayoría desproporcionada, propio de los países del tercer mundo, en donde los factores reales de poder económicos, políticos y sociales son generados en buena medida por el gobierno quien los organiza (confederación de sindicatos obreros, cámaras de empresarios emergentes, confederación de uniones campesinas, etc.) y controla políticamente para el cumplimiento de sus objetivos, supuestamente legitimados por su origen popular y en algunos casos vinculados a movimientos de independencia o de revolución social. Dada la vigencia mundial de los principios democráticos los gobiernos que llegaron al poder promovidos por partidos hegemónicos o de mayoría desproporcionada inician desde él procesos de democratización-modernización para pluralizar sus órganos, especialmente los legislativos, encontrando en la representación proporcional un medio adecuado que se ha formalizado en la legislación electoral.

En los países socialistas, el partido político es un auténtico órgano del Estado y de la sociedad que sirve de base al Estado; esto se explica, según afirma De Vergottini, "considerando que el partido por lo regular es *único* y se le considera como el único organismo político con funciones de orientación permitido en el ámbito del ordenamiento estatal". En estos países, el sistema de partido único se caracteriza por la presencia incontrastada de sólo el partido revolucionario de la clase trabajadora: el partido marxista-leninista. La presencia del partido único no excluye, sin embargo, la de otras organizaciones sociales, políticas, profesionales y sectoriales vinculadas al partido por una relación de colaboración que les están subordinadas, como ocurre en la URSS, reagrupadas en el "frente de unidad nacional" (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS J., *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, México, 1988.

_____, *et al.*, *Perspectivas del sistema político en México*, PRI, México, 1982.

_____, "¿Unidad ideológica y político práctica en el PRI?", en *Caleidoscopio Jurídico Político*, UNAM, México, 1991.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, 2a. ed.

partitocracia

I. De *partito* que significa dividido, participio pasivo de *partire* "dividir", más *kratía* que significa autoridad, de *krátos*, fuerza, poder.

II. Este término designa el fenómeno del control del poder político por parte de los partidos; es decir, las organizaciones políticas son las que marcan la dirección del gobierno. Si bien, desde una óptica del derecho electoral, la plataforma promovida por los partidos políticos durante una campaña electoral en busca del sufragio mayoritario, pretende convertirse en programa gubernamental al ganar la elección, existe una separación entre lo que es partido y gobierno, cada uno tiene un campo de acción definido, al primero le corresponde la praxis política y al segundo el ejercicio del poder. La partitocracia va más allá de esta noción, ya que el objetivo de los partidos políticos no sólo es arribar al poder, sino tener una exacerbada intervención en el proceso de toma de decisiones.

El tratadista Giovanni Sartori distingue tres tipos de significados sobre el término partitocracia:

1. *Partitocracia electoral*: el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido.
2. *Partitocracia disciplinaria*: el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina de partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido.
3. *Partitocracia literal o integral*: la fagocitación partidista del personal parlamentario: para decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción estrictamente partidista-sindical, burocrática o de aparato.

El ejemplo más claro de este tipo de sistema político atípico, porque escapa de la clasificación tradicional, es Italia, que a lo largo de medio siglo ha construido una partitocracia, es decir, un régimen en el que el poder recae en los partidos (en sus dirigentes) más que en las instituciones políticas que señala su Constitución. Los impugnadores censuran que aunque los partidos son la más elevada expresión del pluralismo político, y les toca encauzar la voluntad electoral y pugnar por la demanda ciudadana, han acabado por falsificar ésta y mediatizar la voluntad popular y los cambios que estos proponen y existen.

El predominio de los partidos no sólo ha perjudicado la vida del Parlamento italiano, sino al parlamentarismo eje del sistema demoeuropeo, lo que se puede observar en los siguientes puntos:

- a) La concertación entre los partidos suplanta a las instituciones constitucionales;
- b) su voluntad toma el lugar del parecer ciudadano a la hora del elegir gobernantes;
- c) el reparto de los encargos de gobierno entre los partidos coaligados quebranta las reglas corrientes de la administración pública; y
- d) los arreglos a los que arriban los coaligados han impedido la alternancia.

Los autores italianos más acreditados apuntan que la partitocracia ha diluido el poder constitucional, de modo que el entendimiento entre los partidos explica que el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno, el gabinete, los ministros y el parlamento no ejerzan sus facultades constitucionales plenamente; las decisiones emanan de los partidos, quienes instauran por sus negociaciones a quienes deben encabezar los órganos de Estado.

La hegemonía de los partidos no es ajena a la prolongadísima estabilidad del elenco de los partidos, puesto que no había aparecido ninguno importante en medio siglo en Italia, y los que han venido actuando tienen votantes verdaderamente fieles. Este fenómeno tuvo una variante con la elección de abril de 1996, la victoria de la coalición centro izquierda cambió el paisaje político de Italia. Por primera vez en la vida de la República, el Partido Democrático de la Izquierda (PDS) forma parte del gobierno, gracias a la estrategia de alianzas entre progresistas, católicos y fracciones políticas del centro, bajo el símbolo llamado "El Olivo", coalición que logró obtener la representación mayoritaria en las dos Cámaras del Parlamento.

Si bien en la democracia de nuestros días el papel estelar se confía a los partidos políticos, Italia es objeto de acerbos críticas porque ha extremado su poder para formar en casi 50 años una partitocracia. Lo cual no ha permitido el desarrollo pleno del supuesto régimen parlamentario que tiene ese país, el cual retomara en 1948 con la expedición de su Constitución, producto de un referéndum en el cual el pueblo italiano rechazó el camino de la monarquía.

En este sentido, la partitocracia en Italia ha venido a suplantar al régimen parlamentario, no sólo en cuanto a forma de gobierno, sino que en la práctica los dirigentes partidistas hacen a un lado las facultades del órgano legislativo, para dar paso a negociaciones políticas. La idea del parlamento no está peleada con los partidos políticos; al contrario, requiere de éstos para conformarse y nutrirse de hecho, podemos apuntar que las organizaciones políticas tienen su origen en el parlamento; de ahí, que cada uno de estos entes sean parte fundamental en toda democracia, situación muy diferente, a que alguno de ellos intente sustituir al otro en sus funciones. Es decir, Italia cuenta con un sistema político formal-constitucional (el parlamentario) y otro de tipo real (la partitocracia) que hace a los partidos los grandes interlocutores de la política (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

LUCAS MURILLO, Pablo (coord.), "Italia", en *Sistemas políticos contemporáneos*, Teide, Barcelona, 1984.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de la Teoría Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

STAMMEN, Theo, *Sistemas políticos actuales*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1976.

periodo de sesiones extraordinarias

I. Para la Real Academia Española la palabra *periodo* proviene del latín *periodus* que, como una acepción relativa a la figura en comentario, significa el espacio de tiempo que incluye la duración completa de una cosa. Mientras que el término *sesiones* es el plural del sustantivo sesión (*sessio, ònis*), el cual se refiere a la junta de un congreso o asamblea. Por último, el vocablo *extraordinarias* es el plural de extraordinaria (*extraordinarius*), adjetivo que se aplica a lo añadido al ordinario o también es fuera de lo común.

La palabra *periodo* se escribe en inglés *period*; en francés, *période*; en alemán, *Periode*; en italiano, *periodo* y en portugués, *período*. El término *sesión*, de la cual deriva sesiones, se escribe en inglés y francés, *session*, en alemán *Sitzung*, en italiano *sessione, seduta* y en portugués, *sessão*. Mientras que el vocablo *extraordinaria*, singular de extraordinarias, se escribe en inglés, *extraordinary, uncommon*, en francés *extraordinaire*; en alemán, *ausserer, dentlich, seltsam*; en italiano, *straordinario* y en portugués, *extraordinário*.

II. En el ámbito parlamentario de otros países, en general, los espacios para realizar sesiones extraordinarias son cortos, ya que los periodos de sesiones ordinarias son más amplios, los mismos van de los ocho meses en adelante e, incluso, en otros casos el parlamento, el Congreso o la Asamblea sesionan de forma permanente, situación que en nuestro país sucede a la inversa.

III. El primer antecedente de la figura en comento lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 160), ya que la Diputación Permanente tenía la facultad de convocar a Cortes extraordinarias en los siguientes casos: imposibilidad del rey para gobernar, abdicación del mismo o por considerar ardua su carga de trabajo. Posteriormente la Constitución de 1824 (art. 72), disponía que las sesiones extraordinarias se integrarían de los mismos diputados y senadores de las sesiones ordinarias. Al respecto, el Congreso o una de sus Cámaras únicamente se ocuparía de los asuntos, para los cuáles se les había convocado, sólo que la convocatoria a sesiones extraordinarias la hacía el Consejo de Gobierno. En la Constitución de 1857 se estableció que quien las convocaría sería la Diputación Permanente, pero a partir del 13 de noviembre de 1874 sería la Comisión Permanente. A este respecto, el texto original de la Constitución mexicana de 1917 vigente dispuso que el Presidente de la República tendría la facultad de convocarlas, derogándose dicha facultad el 24 de noviembre de 1923 y pasando la misma a la Comisión Permanente.

Particularmente en México, los periodos de sesiones extraordinarias no están constitucionalmente establecidos, sin embargo, podemos afirmar que éstos comprenden las reuniones que se realicen fuera de los dos periodos ordinarios de sesiones regulados por la Constitución mexicana de 1917 vigente, en sus artículos 65 y 66. El primer periodo inicia el 1o. de septiembre y concluye el 15 de diciembre o, como excepción, el 31 de diciembre, en el caso en que el Presidente de la República inicie su encargo ese año (1o. de diciembre). Mientras que el segundo periodo parte del 15 de marzo al 30 de abril. Pero en ambos periodos ordinarios de sesiones, las cámaras están facultadas para concluirlos antes del 15 de diciembre o antes del 30 de abril, respectivamente.

Por lo anterior, indirectamente los periodos de sesiones extraordinarias podrán abarcar, en un primer supuesto, del 16 de diciembre al 14 de marzo y del 1o. de mayo al 30 de noviembre, es decir, que el Congreso podrá sesionar de forma extraordinaria durante siete meses en total.

Asimismo, también se consideran sesiones extraordinarias las que se realicen dentro de los periodos ordinarios de sesiones, pero en días festivos, conforme a lo señalado por el RGICG de 1934. Por último, otro supuesto de sesiones extraordinarias, pero en periodo ordinario de sesiones, es el relativo a que por acuerdo de las cámaras se puede anticipadamente concluir el periodo ordinario de sesiones; si esto ocurriera, y surgiera inmediatamente a dicha terminación un asunto grave o importante que requiriera una solución urgente, se convocaría a un periodo extraordinario de sesiones dentro del tiempo comprendido para uno de los dos periodos de sesiones ordinarias.

La finalidad de las sesiones extraordinarias es la relativa a que mediante la instalación del Congreso, o en su caso de una de las cámaras, se resuelvan problemas que no permitan que se posponga su tratamiento o que los asuntos se planteen por oportunidad política; por ejemplo, la suspensión de garantías; la designación de Presidente de la República con el carácter de interino o sustituto; la convalidación de actos del Ejecutivo Federal; el caso de juicio político; la declaración de procedencia; la designación de cargos, entre otros.

La Comisión Permanente, ya sea a solicitud del Presidente de la República, o ésta de *motu proprio*, puede convocar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, para que sesionen de manera extraordinaria. En dicha convocatoria se señala el objeto de las mismas, de tal forma el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva se ocupará únicamente de dichos asuntos, que previamente se hayan señalado. Las sesiones extraordinarias, al igual que las ordinarias, podrán ser públicas, secretas o permanentes (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Edición Privada, México.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario a los artículos 65, 66 y 67 constitucionales" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados y Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

periodo de sesiones ordinarias

I. (*Vid. supra, periodo de sesiones extraordinarias*). Por lo que se refiere al término *ordinarias*, éste deriva de *ordinarias ordinarius*, cuyo significado es el despacho corriente en la tramitación de negocios o el adjetivo que se le da a lo común, regular y que sucede habitualmente.

Su escritura en inglés es *ordinary, common*; en francés, *ordinaire*; en alemán, *Kommun alltöglich*; en italiano, *ordinario* y en portugués, *ordinário*.

II. Los términos anteriores, es decir, periodo de sesiones ordinarias, se refieren al tiempo fijado por la Constitución política, por ley orgánica y por los Reglamentos del Parlamento, del Congreso, de la Dieta o de la Asamblea, para que éstos se reúnan a cumplir con sus funciones parlamentarias.

En el ámbito parlamentario de otros países, generalmente se presenta la existencia de dos periodos ordinarios de sesiones; por ejemplo, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela. Mientras que en Chile sólo es un periodo, con una duración menor a cuatro meses; en Uruguay existe también sólo un periodo, pero éste dura nueve meses y, excepcionalmente, ocho en caso de haber elecciones; en Paraguay nueve meses y 20 días y, por último, en Argentina nueve meses. Por otro lado, en los países europeos los periodos ordinarios de sesiones son más largos, excediendo la mayoría de ellos los seis meses; por ejemplo, en España la duración conjunta de los periodos es de nueve meses, excepto cuando se da la disolución anticipada de las Cortes Generales, y en Inglaterra el Parlamento sesiona casi durante todo el año.

III. Los primeros antecedentes respecto del periodo de sesiones ordinarias en México, fueron los artículos 104 y 106 de la Constitución de Cádiz de 1812; ya que el primero disponía que las reuniones de las Cortes serían todos los años en la capital del reino y, el segundo, artículo señalaba el inicio y duración del periodo de sesiones (del 1o. de marzo al 31 de mayo). Posteriormente, ya en el México independiente, la Constitución de 1824, en sus artículos 67 y 71, contempló un periodo ordinario de sesiones (del 1o de enero de cada año al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por 30 días, esto en caso de juzgarlo necesario el Congreso general o a petición del presidente de la Federación). Por otro lado, en el artículo 69 de esta Constitución se limitó aún más el periodo de sesiones ordinarias al decir que estas sesiones se interrumpían los días festivos solemnes.

La Constitución de 1857, en su artículo 62, fue la primera en establecer dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, sin la posibilidad de prorrogarse y, el segundo periodo, del 1o. de abril al 31 de mayo. Con la reforma de 1874 a esta Constitución, el primer periodo ordinario de sesiones se podría prorrogar hasta por 15 días.

Por último, el texto original de la Constitución de 1917 contempló un solo periodo ordinario de sesiones (art. 65 y 66), del 1o. de septiembre y duraría el tiempo necesario, para tratar los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer de las iniciativas de ley que se le presentarán. Dicho periodo ordinario de sesiones tenía como fecha límite el 31 de diciembre del mismo año. Más adelante se dio la primera modificación a los artículos 65 y 66 constitucionales, específicamente en 1977, la cual consistió en asignar una competencia genérica al Congreso, en lugar de una detallada. En 1986 se realizó la segunda modificación, a través de la cual se estableció un doble periodo ordinario de sesiones iniciándose, el primero, del 1o. de noviembre al 15 de julio y, el segundo, del 15 de abril al 31 de diciembre. Por último, la modificación más reciente, y última, se dio el 3 de septiembre de 1993, la cual estableció los siguientes periodos ordinarios de sesiones:

1. Del 1o. de septiembre al 15 o, como excepción, al 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo.
2. Del 15 de marzo al 30 de abril.

A este respecto, sin embargo, la Constitución mexicana de 1917 vigente prevé que, por acuerdo de las cámaras, se podrán concluir éstos antes de dichas fechas.

El RGICG de 1934 vigente, en su artículo 28, menciona que las sesiones ordinarias son aquellas que se realizan durante los días hábiles de los periodos constitucionales. Asimismo, las sesiones que se realizan en éstos, en su mayoría, serán sesiones públicas. Sin embargo, se realizarán sesiones secretas los lunes de cada semana para tratar asuntos relacionados con la administración de recursos de la Cámara; cuando existan oficios con nota de reservados dirigidos por la otra Cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas locales y, por último, cuando se traten asuntos relativos a las relaciones exteriores. Otra modalidad es la relativa a que en días distintos al lunes, por acuerdo de la mayoría, se traten asuntos que exijan reserva.

El trabajo parlamentario realizado en los periodos de sesiones ordinarias es múltiple y de distinta naturaleza. Al respecto, la Constitución prevé que éstos se ocuparán para el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten; e inmediatamente después dice "y de los demás asuntos que le correspondan conforme" a la misma Constitución, es decir, que no sólo comprenden la función legislativa, sino, además, otras funciones; por ejemplo, la financiera, la presupuestaria, la de control, la de dirección política, la jurisdiccional, etc. y también se pueden conocer de asuntos graves e importantes (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Constitución de la Nación Argentina, Betina, Argentina, agosto de 1994.

Constitución Nacional de Paraguay, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Diario Oficial de la Federación, del 3 de septiembre de 1993.

_____, "Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", México, 20 de julio de 1994.

GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, *Las sesiones. Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1973.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

LINDE PANIAGUA, Enrique (ed.), *Constitución y Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 66", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 65 y 67", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

plataforma electoral

I. La voz *plataforma* del francés *plate-forme*, plataforma, del francés antiguo *plate-forme*, plataforma o base para cañones, forma plana, de *plate*, femenino de *plat*, plano, + *forme*, forma, del latín *forma*, forma, contorno, aspecto exterior, en español significa superficie horizontal elevada sobre el suelo. La palabra *elección*, del latín *electus*, participio pasivo de *eligere*, elegir por votación.

II. En las democracias partidistas las plataformas electorales son documentos circunstanciales atentos a las condiciones específicas del momento en que se dan los procesos electorales, cuyas vicisitudes muchas veces de tipo internacional tienen importante influencia y aun determinan los resultados de los comicios. Las plataformas son documentos específicos en los cuales los partidos y sus candidatos presentan un programa de acción inmediata acorde a sus planteamientos ideológicos y disposiciones estatutarias. La plataforma electoral es el análisis de la problemática específica conocida a través de observaciones y descripciones objetivas que en algunos casos pretenden ser científicas en el sentido de las ciencias sociales y que sirve a los candidatos para comunicarse en un lenguaje llano con los ciudadanos, no mediante promesas generales, sino con acciones específicas a realizar si obtienen el triunfo que los lleve al gobierno.

En las democracias contemporáneas estos instrumentos se depositan ante los órganos electorales para su debido registro y constatación con los planes y programas de gobierno realizados por los gobernantes. Las coaliciones sólo pueden darse cuando las plataformas electorales son coherentes para no defraudar a los electores. En caso de que el gobierno se adquiera por mayoría, el plan de gobierno no puede ser distinto a la plataforma electoral, si bien es cierto que el gobierno y los gobernantes en particular no tienen una relación determinante con el partido que los llevó al gobierno si deben respetar la voluntad manifestada por el voto de los ciudadanos; los programas de gobierno que contradicen la plataforma electoral son un fraude a los electores. En la democracia los ciudadanos participan conscientemente en los procesos electorales aprobando con su voto las plataformas y los demás instrumentos de los partidos, además de la simpatía, carisma, capacidad, etc., de los candidatos.

En los países del Tercer Mundo por múltiples motivos, uno de ellos el analfabetismo de un sector importante del cuerpo electoral, los documentos escritos de los partidos han tenido poca importancia, reduciendo los juegos electorales democráticos a la habilidad de los candidatos o a la fortaleza y capacidad organizativa de los partidos (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

Foro para la Reforma Electoral, varios autores, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

Reforma Política, varios autores, Secretaría de Gobernación, México, 1977.

pleno

I. Vocablo que deriva del latín *plenus*; adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de una corporación. Con todos sus miembros, dicho de un Cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución.

La expresión "en pleno" se utiliza para expresar que en un cuerpo colegiado, cuenta con la concurrencia de todos sus componentes.

Su traducción en otros idiomas es: inglés, *full, complete*; en francés, *plein*; en alemán, *voll, komplett, vollständig, plenum, plenarsitzung*; en portugués, pleno, *cheio*, e italiano, *pieno, plenaria*.

II. En el campo del derecho parlamentario recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar. Se le considera como "el órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y está teñido del tinte democrático que le viene de la forma de elección de sus miembros". Generalmente los trabajos del pleno son conducidos por el presidente y demás funcionarios que integran la Mesa Directiva de las cámaras, de acuerdo con sus estatutos o reglamentos. Al pleno de una asamblea le corresponde conocer de los asuntos más relevantes y quienes lo integran tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que les son sometidas por las comisiones o comités para su consideración.

En la democracia liberal de división de poderes el Poder Judicial se estructura jerárquicamente, en el vértice de la pirámide se encuentra el Tribunal (Corte) Supremo de Justicia, el cual se integra por ministros, quienes actúan en pleno o por salas. El *pleno*, es el órgano jurisdiccional máximo de un Estado.

III. En México, dentro del Poder Legislativo, el órgano de mayor jerarquía en las Cámaras de Diputados y Senadores es el pleno, al igual que dentro del Poder Judicial, pues su máximo órgano jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesiona en pleno, al que asisten sus 11 ministros y es presidido por el presidente de dicha Corte, su competencia y facultades se determinan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo IV, Del Poder Judicial (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III y VI.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1977, t. HZ.

pluriétnico

I. Étnico, del griego *éthnos*, nación, pueblo, gente del grupo propio, grupo nacional. Plural, forma gramatical que se refiere a dos o más personas, del latín *pluralis*, compuesto de más de uno. Pluriétnico, varios pueblos o naciones.

La materia que se encarga del estudio de lo étnico, se traduce como: *ethnography*, en inglés; *ethnologie*, en francés; *völkerkunde* y *ethnologie* en alemán e italiano, *etnologia*.

II. En el desarrollo histórico los estados nacionales, especialmente los europeos, desde la antigüedad hasta la edad moderna, fueron integrando dentro de su territorio distintos pueblos con sus respectivas culturas, mismos que se sometieron a su soberanía que implicaba independencia externa y supremacía interna, abstrayendo metafísicamente el concepto de pueblo, como una voluntad general-racional que se aplica (ilustración) para la creación de una forma de gobierno perfecta (democrática), pensamiento que consolidó los estados nacionales durante el siglo XIX. El concepto de pueblo como ente substancial (alma nacional-espíritu del pueblo) se unió a su contenido material racial que fue rechazado después de la Segunda Guerra Mundial por sus características antidualistas totalitarias sustentadas por los fascistas-racistas-etnocidas de la Alemania nazi. La crisis de algunos estados nacionales a finales del siglo XX se relaciona a su afán fallido de absorber o reprimir a los pueblos que integraron forzada o violentamente dentro de su territorio, los cuales hoy exigen su independencia; o su autonomía frente al Estado soberano nacional descrita metafóricamente como un mosaico de pueblos y culturas.

En los países del Tercer Mundo, el tema del indigenismo sigue siendo un asunto polémico y político, dada la especial configuración indígena que subsiste en numerosas naciones. En el caso de América Latina, países como Perú, Guatemala, Bolivia y México, entre otros, continúan debatiendo sobre la mejor forma de convivir con sus comunidades nativas, respetando sus tradiciones, costumbres, principios y expresiones culturales.

La independencia reciente de tribus y/o pueblos localizados dentro de los territorios de los nuevos estados nacionales (después de la Segunda Guerra Mundial) ha logrado mantener formas de vida cultural distintas a la oficial-estatal. En esas regiones las colonizaciones europeas consideraron a los nativos como algo distinto e inferior a ellas, sin plantearse problemas éticos, explotando sus recursos humanos y naturales acordes al pragmatismo capitalista-mercantil de los imperios de la época.

Diferente a lo que sucede en algunos estados nacionales de Iberoamérica, como los arriba mencionados, con presencia indígena cuantitativa y cualitativamente inobjetable, en donde el indio y sus culturas han sido considerados: o como algo extraño, alejándolos de los programas integracionistas nacionalistas, o como la parte substancial de la identidad nacional, por lo menos en el discurso ideológico político del grupo gobernante. En esta discusión siempre aparece el factor racial, aunque en algunos casos se soslaye, sobre todo en los países con procesos de mestizaje francos en donde sus habitantes son en un porcentaje alto física-racialmente indígenas, por lo que la barrera entre lo indígena y lo no indígena es endeble, convirtiendo a este problema en uno de identidad nacional.

Una tesis que no hay que olvidar en esta discusión es la de algunos antropólogos-indigenistas-juristas que afirman que los pueblos tienen derechos como entes colectivos, lo cual sólo es posible aceptar con interpretaciones emocionales que históricamente han estado alejadas de cualquier forma de gobierno democrático. Sobre el tema *pluriétnico* varias ciencias sociales (antropología, sociología, politología, historia, derecho etc.), han aportado hipótesis y teorías sustentadas y desarrolladas con investigaciones empíricas-realistas o planteamientos ideológicos de distinto signo, que en algunos casos parecen extrañas a la vida comunal, como la que se refiere a su democratización a través de la implantación de formas tradicionales de gobierno.

La Organización de Naciones Unidas ha legislado al respecto en distintas materias, incluyendo la del trabajo con un ingrediente acentuadamente agrario, considerando que en buena medida el problema de los indígenas y de sus pueblos es el de la tenencia y explotación de la tierra, partiendo del hecho histórico de que han sido sujetos de despojo e injusticias objetivas por parte de los colonizadores en la etapa de conquista y colonia y de los actuales detentadores del poder económico, social y político en esos países. Tres son las posiciones de los instrumentos internacionales en relación con los pueblos indígenas: la de incriminar a los gobiernos que los discriminan; la de apremiar a los gobiernos para que tomen medidas pluriétnicas de respeto a los indígenas a sus pueblos y culturas; y la de sugerir y/o demandar moderadamente a los gobiernos para que modifiquen su política de integración fallida por una de respeto que los fortalezca y desarrolle.

III. En México, en 1992, se reformó el artículo 4o. constitucional, después de la reforma habida en la Constitución de Oaxaca, que fue la primera que reconoció los derechos de las comunidades indígenas, determinando que:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley..., con lo que, a decir de González Oropeza, se ha logrado un avance: "El viejo dogma de la igualdad ante la ley y de la uniformidad de la sociedad ha tenido que retroceder para reconocer que la ley debe considerar de manera distinta a los desiguales, de que México es una nación pluricultural sustentada en sus pueblos aborígenes, que han deseado conservar sus tradiciones durante siglos y que algunos se resisten a la integración."

El precepto normativo en cuestión, presenta dificultades para su reglamentación jurídica, lo que el señalado investigador califica como, "falta de positividad o aplicación, que nos ha enfrentado a los mexicanos, una vez más, con nuestra apremiante realidad".

En la Cámara de Diputados existen Comisiones como las de Asuntos Indígenas; Agricultura, Asuntos Fronterizos; Bosques y Selvas; Ganadería y Reforma Agraria. Todas éstas, coadyuvan para combatir los problemas pluriétnicos del país, y los que de éste se desprenden (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Cultura y derechos de los pueblos indios de México", en *Revista Estudios Parlamentarios del Congreso*, año 1, núm. 2, marzo-abril de 1996.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J. et al., *Algunos aspectos de la situación jurídica de los indígenas y de los pueblos indígenas en México*, documento de trabajo inédito de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio núm. 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Organización Internacional del Trabajo, Diario Oficial de 24.I.1991.

pluripartidismo

I. La voz *pluripartidismo*, es un concepto formado de varios términos: pluralidad del latín *pluralitas-ātis*, multitud de algunas cosas; partido de partir, separar o dividir. Organización de personas con carácter estable destinada a adquirir el poder para ejercer desde él un programa político general.

II. Sistema político en el que coexisten varios partidos, propio del Estado liberal donde existe la libertad de expresar ideas políticas distintas. En un Estado donde impera el pluralismo político, sus estructuras políticas reposan en la diversidad de pensamientos, elemento fundamental de la ideológica liberal. Las elecciones, el parlamento y las libertades políticas en un país, no tienen sentido si no se enfrentan varias opiniones, expresadas por varios partidos y organizaciones políticas. Las democracias occidentales se definen por este pluralismo que limita a los gobernantes de forma material levantando frente a ellos una oposición que los critica y que puede relevarlos en elecciones próximas, los limita también por la naturaleza del sistema de valores que implica la diversidad de opiniones como un valor, un "bien" fundamental. No admite que una opinión sea verdad absoluta y que las otras sean errores absolutos. El pluralismo liberal se opone al dogmatismo ideológico y la infalibilidad de sus gobernantes y a los gobiernos autoritarios.

Las doctrinas pluralistas nos ofrecen una visión del Estado soberano que admite la división del poder, contrario a la idea absolutista de soberanía monista que exige la concentración total del poder.

Terminada la Segunda Guerra Mundial en 1945, los partidos políticos democráticos han avanzado en una doble línea de institucionalización y pluralismo hacia su perfeccionamiento, por un lado dejaron las actividades insurreccionales ilegales, ajustándose a las normas constitucionales de su país y actuando dentro de los marcos legales, y por otra parte se han alejado de las divergencias ideológicas consideradas como irreconciliables, aceptando posiciones doctrinales diversas, con el fin de lograr la realización del bien común, lo que ha permitido frecuentemente las coaliciones de partidos en situaciones de emergencia o de simple utilidad.

Las democracias liberales son regímenes pluralistas de bipartidismo o pluripartidismo. En el primero, un solo partido está seguro de reunir la mayoría absoluta de los sufragios electos y de los escaños parlamentarios. De esta forma los gobernantes pueden apoyarse sobre una mayoría homogénea y estable, y nos encontramos con un "parlamentarismo mayoritario"; en el segundo (sistema de más de dos partidos) puede suceder que un solo partido tenga la mayoría de los escaños parlamentarios, pero es excepcional.

El sistema pluripartidista da paso a una pluralidad mayor de opciones representadas por cada uno de los partidos. En principio, se trata de un sistema más democrático, pues el ciudadano cuenta con un horizonte más amplio de elecciones. Pero el *pluripartidismo* cuando es excesivo lleva al confusiónismo. Como difícilmente un partido puede alcanzar la mayoría, se tienen que establecer alianzas o coaliciones de partidos más afines para conseguir cierta estabilidad y homogeneidad en el gobierno.

III. En el caso de México, existe un régimen plural de partidos, que establecido en la Carta Magna en su artículo 41, que los considera como "entidades de interés público" (a partir del 6 de diciembre de 1977), y menciona que sus fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La Constitución reconoce para los partidos políticos derechos y prerrogativas, remitiendo a la ley respectiva, en este caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la

regulación de su participación en los medios de comunicación, el financiamiento, la participación federal, estatal o municipal en elecciones, y otras reglas.

En el artículo 70 constitucional, se señala que "la ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados"; con lo que se puede entender, claramente, que este órgano legislativo está conformado por distintos partidos.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala expresamente la conformación pluripartidista de sus órganos legislativos, por ejemplo, al mencionar en su artículo 21 que la conformación de "la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará por un Presidente, tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara (...)". Así también, en el Capítulo Tercero, que se refiere a la conformación de los grupos parlamentarios, dice la mencionada Ley: "Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido (...)".

Para el caso de la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica del Congreso, también estipula la conformación pluripartidista de dicho órgano, ya que en el artículo 94 menciona que: "Los grupos parlamentarios son las formas de organización que, en los términos del artículo 70 constitucional, podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado (...)".

Las comisiones y los comités en la Cámara de Diputados, se encuentran distribuidos con mayor equidad entre los grupos parlamentarios representados en la Cámara, cuestión que no se presentaba durante la vigencia de la Ley Orgánica de 1979.

La integración pluripartidista de las Cámaras de Diputados y de Senadores ha influido notablemente en la organización, estructura, funciones y trabajo parlamentario, tanto en el Congreso como en cada una de las cámaras, haciendo más rica la vida parlamentaria de México, por el interés que despierta la confrontación de los diversos puntos de vista de sus miembros, pertenecientes a distintas fuerzas políticas (*vid. supra, grupos parlamentarios*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1994, 7a. ed.

BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1987.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Eliseo Aja et al. (trads.) Ariel, México, 1986, 1a. reimp.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

MOLINA PIÑEIRO Luis J., *Coaliciones y candidaturas*, Instituto Federal Electoral, México 1993.

ZIPPELIUS Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM. México, 1985.

pluripartidismo ficticio

I. La voz, *pluripartidismo*, es un concepto complejo formado de varios términos: pluralidad del latín *pluralitas-ātis*, multitud de algunas cosas; partido de partir, separar o dividir. Organización de personas con carácter estable destinada a adquirir el poder para ejercer desde él un programa político general. La voz *ficticio*, del latín *ficticius, fictitius*, ficticio, de *fictus*, participio pasivo de *fingere*, formar hacer, fabricar fingir, simular, en español significa fingido, imaginario, simulado, artificial, falso.

II. En la democracia liberal pluripartidista, el acceso al gobierno especialmente a la titularidad del órgano ejecutivo y al cuerpo legislativo bicamaral o unicamaral se lleva a cabo a través de contiendas electorales entre partidos políticos que representan distintas corrientes dentro de los sistemas y estructuras sociales y que presentan a los ciudadanos programas de acción y plataformas electorales vinculados a una ideología. Los partidos políticos democráticos aunque tienen afinidades ideológicas siempre se enfrentan en contiendas electorales con los otros partidos, para llegar al gobierno vía el voto ciudadano o de los electores respectivos. La coalición y otro tipo de uniones se entienden como lo accidental, lo imperioso y/o necesario.

En algunos países de democracia incipiente del tercer mundo, la corriente democrática pluripartidista, comúnmente aceptada en la discusión internacional, los encaminó a la creación artificial de oposiciones, o sea partidos que carecían de bases reales de poder en los distintos sistemas y de estructuras sociales a los cuales el partido único o hegemónico o directamente el gobierno les propicia espacios de participación que no ponen en peligro la estabilidad del sistema ni propician una oposición contestataria incontrolable. Los partidos de oposición ficticia son grupos de retórica política crítica que acentúan los hechos sociales particularmente evidentes, que tienen un carácter negativo del gobierno y/o de su partido, como la corrupción y la prebenda.

Los partidos de oposición ficticia en el pluripartidismo electoral manifiestan su incapacidad y están condenados a desaparecer; en su momento jugaron un papel importante al determinar formalmente la presencia de un régimen democrático pluripartidista, inexistente.

Los partidos de oposición ficticios existen cuando los requisitos legales para el registro son pequeños y endebles que pueden ser fácilmente cubiertos. En torno a este tema las corrientes políticas de opinión son distintas, hay quienes consideran que estos partidos no deberían de existir, mientras que otros piensan que en la democracia la opinión de las minorías debe ser debidamente escuchada en los órganos de gobierno, aunque su peso específico político real sea pequeño.

III. En México el Partido Revolucionario Institucional que llegó al gobierno en 1929 y se mantuvo como único y hegemónico hasta la década de los ochenta y sobre todo los gobernantes, encontró en los partidos políticos ficticios una forma de "legitimación" interna y sobre todo externa, su participación se caracterizó por la adhesión a las candidaturas del partido hegemónico, especialmente la del Presidente de la República; ya que éstos, por la falta de una verdadera militancia y adecuada organización, parecían más bien destinados a actuar como grupos de presión que como verdaderos partidos políticos (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, México, 1981.

MOLINA PIÑEIRO, Luis Jorge, *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, México, 1976.

MOLS, Manfred, *Mexiko die Institutionalisierte Revolution*, Böhlau, Köln, 1976.

Varios autores, *Foro para la Reforma Electoral*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

Varios autores, *México, 50 años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

Varios autores, *México, 75 años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

poder constituyente

I. *Poder*, proviene del latín *potere*, que significa poder, imponerse, capacidad; en tanto que *constituyente*, viene del participio activo de constituir -que deriva de las palabras latinas *constituere*; de *cum*, con; y *statuere*, establecer-; que significa el que instituye, establece, crea u organiza institucionalmente.

Como sustantivo la palabra *poder* se traduce en portugués, *power*; en inglés, *power*, en francés, *pouvoir*, en alemán, *Macht, Kraft*, y en italiano, *potere*.

II. Autoridad o asamblea que de hecho o de derecho redacta una Constitución o las leyes supremas de un Estado (DEDU).

El *poder constituyente* de las constituciones escritas modernas y contemporáneas se identifica con el hecho histórico de la asamblea, congreso o corte que institucionalizó, al formalizar en un texto jurídico-político, la creación, organización y funcionamiento de un Estado soberano, son los ejemplos de la Constitución norteamericana y de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución francesa. Hechos históricos que la sociología política considera como efectos causados por la conjunción de fuerzas sociales dependientes o vinculadas a los factores reales de poder militar, económicos, políticos, etc. En la teoría democrático liberal el Poder Constituyente se identifica con el pueblo que manifiesta su voluntad soberana, entendida como una voluntad general en el sentido rousoniano, es decir, una razón que se aplica, pensamiento prioritario de la ilustración para crear una forma perfecta de gobierno independiente de tiempo histórico y lugar geográfico que implica: derechos humanos; división de poderes; participación de los ciudadanos en la elección-designación de sus representantes y sobre todo legalidad que fundamente los quehaceres de los gobernantes en los órganos del gobierno. La Constitución crea al gobierno y le determina su organización y funcionamiento en ámbitos de competencia. Razonamientos jurídicos-políticos metafísicos constitucionalistas que identifican a la ley fundamental o suprema con la soberanía del pueblo. En este contexto el pueblo otorga a los órganos legislativos creados por él en la Constitución la facultad derivada de legislar para conseguir el bienestar general estableciendo la máxima de que lo que no está expresamente facultado a la autoridad le está prohibido, mientras que la voluntad de los particulares es soberana en el amplio espacio de la ley, y todo les está permitido, excepto lo ilegal, lo delictivo.

En la democracia liberal la soberanía de un Estado nacional se da: cuando internamente el poder es supremo y externamente independiente, conceptos que en el mundo contemporáneo están sujetos a revisión pero que siguen vigentes en las discusiones constitucionales jurídico-políticas, sobre todo en lo relativo a la validez de las leyes vigentes en el territorio de un Estado soberano, incluyendo las normas de Derecho Internacional incorporadas a la legislación nacional constitucional por actos competencia de los servidores públicos de los órganos respectivos, normalmente el Poder Ejecutivo con la aprobación del Poder Legislativo.

Las ideologías no democráticas liberales no aceptaron la argumentación metafísica del poder soberano constitucional del pueblo, por lo que en sus teorías materialistas el *poder constituyente* no ocupó espacio alguno, ya que se consideró que los fenómenos del poder se legitimaban socialmente cuando eran acordes a los intereses de la clase revolucionaria triunfadora que no requería de argumentaciones apriorísticas no sujetas a comprobación empírica.

En la teoría formalista-normativista que determina que la validez de las normas, de los órganos de gobierno y de los actos de autoridad de los gobernantes se encuentra en la norma superior que los crea, así hasta llegar a la ley fundamental-constitucional-suprema, se considera que toda ley, incluyendo las reformas constitucionales deben ser acordes a la legalidad establecida en ella, o sea la soberanía como voluntad suprema está formalizada en la Constitución, independientemente de su contenido.

El *poder constituyente* en la democracia liberal-política-práctica ha sido una conjunción de argumentos metafísicos y político realistas, una combinación entre idealismo y materialismo; hechos históricos existenciales y argumentaciones racionales no empíricas, por lo que las tesis y teorías al respecto sólo son comprensibles con métodos de análisis, incluyendo los científicos flexibles, que las consideren circunstanciales y relativas.

III. En México, se habla, fundamentalmente, de los poderes constituyentes de 1824, 1857 y 1917, que son los años en que se expidieron las constituciones políticas que tuvieron mayor vigencia. Esta última, resultado del movimiento revolucionario iniciado en 1910, y que está considerada como un documento político visionario al haber recogido las auténticas aspiraciones del pueblo mexicano, que se hicieron sentir durante la lucha armada. La tarea de los Constituyentes de 1917, adquirió dimensiones extraordinarias por la pasión, entusiasmo y la capacidad con que supieron defender los principios sociales, políticos y económicos que fueron consagrados en la Carta Magna (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1994, 7a. ed.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.
- HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, J.A. González Casanova (trad.), Ariel, España, 1980.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Eduardo García Máynez, UNAM, México 1979.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Estructura del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, 1988.
- PRELOT, Marcel y Jean Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1987, 10a. ed.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

poder constituyente permanente

I. *Poder constituyente* (véase la expresión anterior). *Permanente* viene del latín *permánen-sentis* que permanece y de *permanére*-mantenerse sin mutación en un mismo lugar, estado o calidad.

Esta voz equivale a: *permanente*, *inmutável*, en portugués; *permanent*, en inglés y francés, *dauernd*, *bleibend*, en alemán, y *permanente*, en italiano.

II. En los países del Tercer Mundo, en los cuales la Constitución es considerada como un modelo de cambio social profundo, las reformas constitucionales son permanentes y responden o a la presión de los factores reales de poder, especialmente los económicos y sociales-económicos-políticos por adecuarla a los cambios en que ellos participan; o al deseo de la élite política de

buscar nuevos caminos no fundados en bases reales-materiales de poder para lograr el cambio social; o simplemente el deseo del Presidente por obtener popularidad o justificación histórica.

Normalmente en las constituciones democráticas liberales existe un precepto que determina el procedimiento para reformarla o adicionarla, que suele ser más complejo que el realizado por el legislador ordinario, por ejemplo la exigencia de una mayoría calificada y cuando se trata de estados federales la votación mayoritaria de las legislaturas de las entidades federativas, aunque se trate del mismo cuerpo legislativo ordinario el procedimiento de reforma constitucional es más complejo y pretende el respeto de los gobernantes al orden constitucional. Para los formalistas-normativistas-positivistas-jurídicos una constitución puede ser totalmente reformada si el órgano que lo hace es competente y cumple con el procedimiento establecido en la Constitución. Para los jusnaturalistas racionalistas las reformas constitucionales no deben afectar los principios de la democracia liberal, hacerlo es equiparable a un movimiento brusco de rompimiento del orden jurídico-constitucional establecido. En algunas constituciones se prohíbe al órgano revisor modificar algunos preceptos, como son los que se refieren a los derechos humanos y a las instituciones del Estado federal, en otros casos se fija un plazo, en el que se prohíbe realizar reformas. La postura contraria considera que una constitución puede ser totalmente reformada y aun derogada y que esta acción es válida si se lleva a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma constitución. Burgoa lo explica así:

La modificabilidad de los principios constitucionales que se contiene en una constitución, o sea de los que implican la sustancia o contextura misma del ser ontológico y teleológico del pueblo, y la facultad de sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente o al poder soberano. Por ende, sólo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva constitución.

Burgoa nos dice que para que el poder constituyente logre su objetivo esencial consistente en implantar el derecho fundamental y supremo que se expresa y sistematiza normativamente en una Constitución, se requiere por modo indispensable que ese poder tenga la hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades que dentro de un conglomerado humano suelen actuar, así como para no someterse a fuerzas ajenas a ese conglomerado.

III. La doctrina constitucional mexicana llama poder *constituyente permanente* al poder revisor de la Constitución, que es un poder creado por ella; se trata de un órgano revisor cuya competencia es precisamente reformar total o parcialmente la Constitución sancionada anteriormente.

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que señala lo concerniente al poder constituyente permanente, ya que refiere: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada (...) se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (...)" (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1991, 8a. ed.

Estructura del poder y reglas del juego político en México, UNAM, México, 1988.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS J., *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*, UNAM, Mexicano, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993, 27a. ed.

poder deliberante

I. Poder del bajo latín *pótere* y éste del latín *possum, potes*. *Deliberante* del verbo *deliberar* y éste del latín *déliberare*.

En otros idiomas equivale a: *poder/deliberar* en portugués; *pouvoir/deliberér* en francés; *can, to be able, power/to deliberate* en inglés; *können, gewalt, marcht/beratung, über legung* en alemán y *potere/deliberazione* en italiano.

En su acepción más general, la palabra *poder* alude al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. *Deliberante*, por su parte, se refiere a las juntas o corporaciones cuyos acuerdos tomados de votos, trascienden a la vida de la colectividad con eficacia ejecutiva (DRAE, 19a. ed.). La voz compuesta se refiere a la facultad, después de discutir el pro y contra de una decisión, para ordenar un acto apegado al derecho.

La función de poder deliberante del parlamento tiene como punto de partida el texto que se elabora al ejercer la función representativa; este texto sirve como tesis para los diálogos y debates de la función de deliberar, generándose la antítesis y después la síntesis, para que el órgano colegiado se pronuncie por la solución que a su juicio sirve más a la sociedad a la que representan los integrantes del parlamento.

II. El poder deliberante como función del parlamento, requiere de instrumentos de información objetivos y probados, así como de la asesoría profesional especializada para que los miembros tomen adecuadas decisiones en los asuntos que son sujeto de su deliberación.

Es importante destacar que el mecanismo operativo del poder deliberante conduce a los miembros del parlamento a constituirse y organizarse en comisiones. Se trata de comisiones especializadas que se encargan de los estudios de aquellos temas en que deben intervenir los parlamentarios asignados a la comisión específica.

El debate es la forma del poder deliberante; sus decisiones están precedidas de las deliberaciones en las que los parlamentarios manifiestan sus posturas político-jurídicas. En la práctica general, pueden distinguirse dos momentos importantes en los debates: la discusión general, en la que cada legislador tiene el derecho de intervenir sobre la totalidad del texto legislativo y la discusión de los artículos, que implica la votación separada y la votación de cada artículo del proyecto. Se ha ido adoptando por parte de muchos parlamentos, la costumbre de que la discusión sobre las líneas generales se lleve a cabo con la intervención de los relatores de mayoría y de oposición, de un representante para cada grupo parlamentario, y con la intervención de los legisladores que deseen exponer posiciones contrarias a las de su propio grupo. Éste es el procedimiento que actualmente se sigue en el Parlamento italiano.

En la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense, además de que se utilizan otros medios para promover las iniciativas, las más importantes para el debate pasan por el Rules Committee, que tiene la facultad de fijar "las reglas para el debate de la legislación".

El parlamentario inglés Edmund Burke señaló en 1774 que:

El parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general...

En España, el Reglamento del Congreso de los Diputados contiene en el capítulo III "De los debates" las reglas pertinentes a las discusiones, y separa en el IV lo relativo a las votaciones. Con respecto a las deliberaciones, cuando se concluye el informe de la ponencia por un parlamentario

miembro de la comisión específica, se reúne otra vez la comisión para debatirlo e instrumentar el consecuente Dictamen sobre el texto expuesto. Las deliberaciones en comisión tienen un escenario distinto al de presentación para las ponencias, debido a la presencia de los medios de comunicación. Los parlamentarios aprovechan para que sus discursos contengan pronunciamientos que llamen la atención de la opinión pública, transformando las sesiones de las comisiones en plataformas o escenarios para el debate entre los diversos grupos, anticipando el otro debate que se hará probablemente en el pleno del parlamento.

III. En México, el Debate como recurso del poder deliberante que tiene el Congreso está fundamentado en la Constitución (arts. 71 y 72). El poder deliberante mexicano está protegido por el artículo 61 de la Constitución mexicana, que otorga a los diputados y senadores la garantía de inviolabilidad al emitir sus opiniones en el desempeño de sus cargos, de las que jamás podrán ser reconvenidos. En la práctica parlamentaria, el ejercicio del poder deliberante se sustenta en previos acuerdos o consenso legislativo (*vid. supra, acuerdos*).

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso mexicano dedica un capítulo denominado "De las discusiones" (arts. 96 al 134) al procedimiento para debatir o deliberar los asuntos de la competencia legislativa; las partes elementales son sesiones, debates y votaciones. Entre otras cuestiones, se reglamenta la forma en que los miembros de la legislatura podrán participar (96 al 102, 113 a 116), la duración de los discursos (103), el derecho a no ser interrumpidos (104), las causas para reclamar el orden (105), la posibilidad de levantar la sesión en caso de que algún legislador reclame el quórum y la suspensión por esta razón (106, 112), las causas para suspender las discusiones (108), el proceso de votación y adiciones (117 a 125), la participación de secretarios de despacho y otros funcionarios (126 a 131) y las posibilidades de votar en conjunto o en partes los proyectos (132 a 134) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

Lexipedia Barsa, Enciclopedia Británica de México, 1988, t. 2.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

poder ejecutivo

I. *Poder* (*vid. supra, poder constituyente*). *Ejecutivo* deriva de la palabra latina *exsecútus* -que ejecuta o hace alguna cosa y de *exséqui* consumir o cumplir.

Se traduce en otros idiomas como: inglés, *executive*; en francés, *exécutif*, alemán, *executive*, e italiano, *esecutivo*.

II. Para Vergottini, las formas de los órganos tradicionalmente encuadrados en el Poder Ejecutivo comprende modelos centrados en un órgano (monismo) y modelos concentrados en dos órganos (dualismo). a su vez estos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen unipersonalmente (monocráticos) y/o pluripersonalmente (colegiados); de los cuales el que prevalece es el monocrático en los ordenamientos autocráticos.

El Poder Ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerársele como un "monarca elegido". Cuando las constituciones establecen un ejecutivo dualista (Jefe de Estado y Jefe del Gobierno), en realidad sólo uno acaba por tener mayor relevancia, como es en los casos de Inglaterra y Canadá.

En Estados Unidos de Norteamérica, cuya Constitución data de 1787, configura un ordenamiento con estructura federal, con una forma de gobierno definida como presidencialista, el ejecutivo es jefe de Estado y, a su vez, Jefe de Gobierno y deriva su legitimación directamente de la colectividad nacional. A decir de algunos teóricos, la crisis de los años treinta coadyuvó para consolidar la convicción de que correspondía al ejecutivo afrontar la emergencia utilizando poderes cada vez más amplios que los tradicionalmente considerados propios del Congreso.

En América, las constituciones latinoamericanas, en gran número, han tenido como modelo constitucional el estadounidense, de tal forma que, aunque señalan la clásica división de poderes, le dan mayor preeminencia al Poder Ejecutivo, que se deposita en un Presidente de la República.

En el Estado democrático de división de poderes el Poder Ejecutivo es el órgano estatal que tiene la competencia de ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo y las sentencias y resoluciones dictadas por el Poder Judicial. En los regímenes presidencialistas el Poder Ejecutivo es unipersonal para lograr la eficacia de sus decisiones y acciones; para el quehacer administrativo el Presidente tiene la facultad de designar a quienes lo auxilien en el despacho de los asuntos de su competencia, lo que en la práctica lo relaciona con el partido que lo llevó al gobierno, especialmente con sus cuadros dirigentes y personas relevantes. En el presidencialismo su titular se encarga de la política internacional, que en caso extremo puede llegar a la declaración de guerra, con la aprobación del cuerpo legislativo respectivo, por ello es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas e interviene en la designación de sus altos mandos, al igual que en el nombramiento de los embajadores, preocupándose también por los asuntos de la procuración de justicia; maneja también las relaciones internacionales, específicamente las de comercio exterior en beneficio del país. En el régimen presidencialista éste goza de facultades extraordinarias con motivo de la suspensión de garantías en la que interviene el Poder Legislativo.

En los regímenes presidencialistas para la ejecución de las leyes el Presidente tiene la facultad reglamentaria que amplía considerablemente su espacio original de competencia y que algunos consideran no propio de la división de poderes. En muchos países la facultad de iniciar leyes da al presidencialismo características específicas, casi de exclusividad en algunas materias y rangos, es el caso de las reformas constitucionales; también es característica del sistema presidencial el derecho de veto que se tiene para hacer observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo antes de su promulgación, acción suspensiva provisional para su revisión.

III. En la Constitución mexicana el artículo 80 determina: "Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

El artículo 83 de la mencionada Carta Magna, establece el periodo de duración del encargo del ejecutivo, y la fecha en que inicia el ejercicio como Presidente de la República. Asimismo, en su contenido observamos la prohibición de que "(...) en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." Éste es el arraigado principio de la No Reelección, principio considerado, al igual que en algunos países latinoamericanos, como una decisión trascendente del poder constituyente.

En un Estado federal como el mexicano, el Poder Ejecutivo se da en tres ámbitos de competencia, el Federal, el Estatal-Local y el Municipal-Ayuntamientos, cuyos espacios los determina, en orden jerárquico la Constitución General y las constituciones de las entidades federativas (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

ARDANT, Philippe, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1990, 2a. ed.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS J., *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*, UNAM, 1988.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

poder judicial

I. Poder (*vid. supra, poder constituyente*). Judicial deriva del latín *judicialis*, relativo a los jueces.

II. En principio el Poder Judicial es el que ejerce la administración de justicia en el territorio del Estado soberano del que forma parte. En el Estado de derecho democrático de división de poderes, el Poder Judicial es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal supremo - Suprema Corte de Justicia-, cuyas funciones son dirimir las controversias derivadas de la interpretación de la ley y resolver sobre la constitucionalidad de éstas; se integra por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia constitucional, es decir, de control constitucional.

En un Estado federal, la función judicial está integrada por instituciones de competencia federal, cuya influencia se extiende a todo el país; y de competencia local, que circunscribe su actuación al territorio de la entidad federativa correspondiente. El Poder Judicial Federal se integra por jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo; y el Poder Judicial de las entidades federativas, se integra por juzgados y tribunales de los estados que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional en asuntos de competencia local, concurrente o auxiliar. El Poder Judicial local ejerce su jurisdicción sobre conflictos y asuntos en que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, es el caso de las leyes civiles, penales, etc., esta clase de litigios son denominados genéricamente como locales o estatales.

Si bien desde de un punto de vista orgánico se encuentran separados el Poder Judicial de cada estado y el Poder Judicial de la Federación, tal separación se relativiza desde la perspectiva de las funciones que desempeñan ambos poderes, ya que a través del juicio de amparo es posible impugnar prácticamente, ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, todas las sentencias definitivas de única o segunda instancia que pronuncien los tribunales. Además de la competencia local y concurrente, los tribunales locales deben funcionar como órganos auxiliares de la justicia federal.

La facultad de control constitucional de los actos de autoridad y de las leyes, es substancialmente distinta a la facultad jurisdiccional. Sin embargo suele suceder que los órganos federales encargados de la función jurisdiccional, tienen a su vez la facultad de juzgar sobre la constitucionalidad de una ley y emitir sentencia que puede dejar sin validez cualquier disposición general, abstracta e impersonal que conculque el orden constitucional.

El Poder Judicial es indivisible y único, y los órganos que lo ponen en ejercicio están determinados en la Constitución y sus leyes orgánicas que precisan sus ámbitos de competencia y jurisdicción.

III. En México, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la

Judicatura Federal; fijándoles la Constitución y las leyes respectivas sus ámbitos de competencia, mismos que en algunos países son frecuentemente reformados, lo que no considera conveniente para la seguridad la ortodoxia jurídica (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1987.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

poder legislativo

I. Poder (*vid. supra, poder constituyente*). La palabra *legislativo*, proviene del latín *legislador*. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplícase al cuerpo o código de leyes.

Poder legislativo, es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes (DLE).

II. En el Estado de derecho democrático de división de poderes, la Constitución da *al poder legislativo* la competencia de expedir las leyes. Históricamente este poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una o dos cámaras que representan intereses distintos: los del pueblo y los de los privilegiados, es el caso de las cámaras de los Lores y de los Comunes, en Inglaterra. En el Estado federal la Constitución determina que expidan leyes dos órganos distintos: los congresos-legislaturas locales y el Congreso General o de la Unión, los espacios de los respectivos ámbitos de competencia dan las características a cada Estado federal, hay quienes afirman que el ámbito de competencia mayor debe corresponder a las entidades federativas, mientras que otros consideran que en los países subdesarrollados la Federación debe participar de manera más intensa como órgano de poder público nacional, lo que amplía sus ámbitos de competencia, no sólo legislativos y judiciales sino especialmente ejecutivos-administrativos.

La teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) considera que el *poder legislativo* formaliza-legaliza a la soberanía nacional, dándole a los legisladores como representantes del pueblo y de la nación la función de legitimar democrática y popularmente a los demás integrantes de los órganos del Gobierno del Estado debido a su origen electoral, es común identificar al *poder legislativo* con sus integrantes los legisladores y su quehacer político práctico cotidiano en beneficio del diálogo y la discusión política democrática que exigen prudencia y negociación, acciones contrarias a las decisiones impositivas radiales de los regímenes dictatoriales.

III. En México, la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo federal de tipo norteamericano, que establecía la Cámara de Diputados sobre la base de representación proporcional al número de habitantes y al Senado compuesto por dos representantes de cada entidad federativa; la de 1857 optó por el unicameralismo, suprimiendo al Senado, mismo que se restableció en 1874; la de 1917 determina en el artículo 50: "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", las cuales integran el Congreso de la Unión (art. 69), cuyas facultades las determina el artículo 73 en

XXX fracciones, ordenamiento que se ha reformado-adicionado en treinta ocasiones, lo que pone de manifiesto la ampliación que el ámbito de competencia federal ha tenido (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Eliseo Aja et al. (trad.), Ariel, México, 1986, 1a. reimp.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1985, t. III.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

poder público

I. Poder (*vid. supra, poder constituyente*). **Público** proviene del latín *Publicus*, público, del pueblo, de *poplicus*, del pueblo, de *populus*, pueblo.

Se traduce en portugués, *público*, en inglés y francés, *public*, en alemán, *öffentlich*; y en italiano, *público*.

II. Se conoce como *poder público*, al conjunto de órganos de autoridad que gobiernan un Estado con actos imperativos, unilaterales y coactivos; es un poder superior unitario, exclusivo e irresistible y se atribuye a la comunidad-sociedad; su dominación es incondicional y dentro de sus ámbitos de competencia y jurisdicción no puede sustraerse nadie, vinculándose con el poder coactivo monopolizado por el Gobierno del Estado.

Se designa a los órganos-instituciones a través de los cuales la soberanía-poder supremo se manifiesta y funciona, es una facultad consubstancial del Estado que le permite dictar y ejecutar normas obligatorias que regulan la convivencia social de quienes se encuentran en el territorio de su jurisdicción; su origen soberano le faculta establecer e imponer coactivamente las normas jurídicas para regular el orden político y social. También es conceptualizado como el conjunto de prerrogativas de la administración pública para hacer prevalecer el interés general bien común.

En el Estado de derecho democrático de división de poderes los órganos del *poder público* tienen su origen y validez en la Constitución-Ley fundamental, la que determina su organización y funcionamiento y en buena medida el contenido de las leyes ordinarias-orgánicas que les precisarán sus ámbitos de competencia y jurisdicción, para imponer la legalidad y garantizar la libertad de las personas y los ciudadanos, dando con ello certeza y seguridad jurídicas.

El poder público del Estado, es esencialmente imperativo y coercitivo, y forzosamente debe someterse al orden fundamental del cual emana.

La función legislativa, es una de las tres en que el poder público se externa dinámicamente, y mediante cuyo ejercicio se produce el derecho ordinario o secundario del Estado, sin contravenir el derecho fundamental o Constitución.

Por lo que se refiere a la función administrativa y jurisdiccional del Estado, el poder público se traduce en la subordinación normativa en donde los actos en que dichas funciones se desarrollan

no sólo deben acatar las prevenciones jurídicas fundamentales o constitucionales, sino las normas jurídicas ordinarias o secundarias.

III. En la Constitución mexicana, el artículo 39, menciona que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo *poder público* dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...". Para Burgoa, la segunda parte del artículo establece una indebida equivalencia, si se toma en cuenta el texto del artículo 41, ya que el concepto de "poder" puede tomarse en su sentido dinámico y haría referencia al poder del Estado o poder público de imperio, el cual, al ser unitario, se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, tiene como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinta de ella. Pero, si la idea de "poder", por otro lado, se imputa una connotación orgánica en cuanto que se le identifica con la de "órgano," la citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental o Constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1994, 7a. ed.

BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. VI, 20a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 2a. ed., t. II.

poderes de la unión

I. *Poderes* (vid. *supra*, *poder público*, *poder ejecutivo*, *poder legislativo*, *poder judicial*).

preguntas escritas

I. El término *pregunta* de acuerdo con la Real Academia Española deriva del latín *percontari*, que en plural hace referencia a aquellas demandas o interrogantes, que se formulan para que otro u otros respondan de lo que saben sobre un negocio u otra cosa. Mientras que la palabra *escritas* es el plural de *escrita* (*scriptus*), que significa carta, documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso.

La palabra *pregunta* se escribe en inglés, *to question*; en francés, *demander*, *questionner*; en alemán, *fragen*, *befragen* y en italiano, *domandare*. Mientras que *escrita* en inglés *writing*; en francés, *écrit*, en alemán, *Skriptum* y en italiano, *scritto*.

II. Existieron ciertas figuras similares a las preguntas escritas en las asambleas estamentales de la Baja Edad Media, pero éstas surgen específicamente a finales del siglo XIX y formalmente en Francia a principios del siglo XX (1909), con el propósito de establecer un instrumento más moderado de control sobre actividad del Ejecutivo, más adelante las introducen otros países; por ejemplo, Bélgica, en Alemania en 1912 y en España en 1934. De lo anterior, los autores desprenden que primero surgieron las preguntas orales y después las escritas.

La figura "preguntas escritas" se presenta en casi todos los países que cuentan con cierto grado de democracia, sin embargo su uso es más característico en aquellos que tienen un régimen

parlamentario, que tienen amplia experiencia en su empleo, así como, por consiguiente, un ejercicio eficaz.

Las preguntas escritas son definidas como las peticiones, demandas o interrogaciones concretas formuladas por la institución representativa (Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, Dieta, etc.) y dirigidas al órgano encargado de la función administrativa estatal, es decir, la administración pública, el gabinete o el gobierno, que para el caso particular de la Unión o Comunidad Europea se tratará del Consejo Europeo y la Comisión Europea, para que responda lo que sabe de un negocio u cosa que le concierne directa o indirectamente.

Algunos autores consideran a las preguntas escritas como instrumentos de poca utilidad para el ejercicio de la función de control parlamentario, incluso otros sólo les dan el calificativo de medios de información; por ejemplo, Fernando Santaolalla, autor que las cataloga como ambiguas, ya que, si no se produce alguna sanción en contra de la administración, entonces no se puede hablar de control parlamentario. Sin embargo, respecto de esta postura se oponen varios autores como Manzella, Montero Gibert y García Morillo, que califican de formalistas a quienes ven a las preguntas escritas únicamente medios de información. Asimismo, para Crick ejercitar el control significa simplemente ejercitar una influencia, mas no un poder directo. Con lo cual, esta figura sí será considerada como instrumento de control sobre el gobierno, pero sin gran eficacia y al estar en desventaja con otros medios de control, a menos que se dé la publicidad de las mismas, lo que permite así señalar los errores o aciertos de la administración y causar, en la opinión pública, la aprobación o rechazo de determinadas actividades. Al respecto, la publicidad de las mismas se limita a su publicación periódica, la cual no capta la atención de los medios de comunicación, reduciéndose al mínimo el impacto en el cuerpo electoral. Para nosotros, las preguntas escritas no son comúnmente actos control, sino sólo en casos excepcionales; por ejemplo, cuando la pregunta es de calidad, se origina el debate, su respuesta es oral y se le da publicidad.

El procedimiento para la elaboración de una pregunta escrita, a grandes rasgos, es el siguiente:

El parlamentario (diputado o senador), interesado en conocer sobre una cuestión determinada que no sea de interés exclusivo de él o de un tercero, deberá solicitar por escrito ante la instancia designada por el parlamento, que generalmente es una Comisión, la formulación de una pregunta escrita, la cual será calificada (si procede o no), para ser presentada al miembro del órgano ejecutivo o al gobierno. Si la Comisión resuelve afirmativamente el sujeto, objeto de la pregunta, tendrá un tiempo determinado para darle contestación, transcurrido el mismo, si no se ha producido dicha contestación, se establece una sanción consistente en contestar de forma oral, o como ocurre en España se podrá exigir que sea publicada la pregunta, lo que implica hacer evidente lo evadido por el gobierno. La contestación, generalmente, es por escrito y la misma se publica en una publicación oficial periódica (en España: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, en el Parlamento Europeo: *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, en Inglaterra: *Hansard*, etcétera).

En el ámbito parlamentario de otros países, particularmente la Cámara de los Comunes (Cámara Baja) del Parlamento británico, dispone de determinados tiempos a la semana para formular preguntas escritas a los ministros, pero también los parlamentarios pueden establecer el día en que éstas se tienen que contestar. En Francia, su Constitución de 1958, artículo 48, párrafo segundo, en relación con el artículo 139 del Reglamento de la Asamblea Nacional y 74 y 75 del Senado, las regula, así como la Constitución española de 1978 vigente las consagra en su artículo 111. De igual manera, el Parlamento italiano (Constitución de 1947, art. 82), el alemán, la Cámara de los Comunes canadiense y el Parlamento europeo (art. 140 del Tratado de la Unión Europea) también tienen la facultad de formularlas. Mientras que en los sistemas presidenciales, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica y los países de Latinoamérica, no existe esta figura.

En Francia, las preguntas escritas se redactan, notifican, publican y dirigen por un diputado a un ministro; las que se refieren a la política general del gobierno se dirigen al Primer Ministro. Las

contestaciones de los ministros se publican dentro del mes siguiente a la publicación de las preguntas. Este plazo no admite interrupción alguna, según lo dictan los artículos 133 y 139 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

III. Particularmente en México, la figura en comento es denominada como interrogación, la cual tiene su base constitucional en el artículo 93, pero se hace referencia a la pregunta oral, con lo cual no existen preguntas escritas en nuestro país. Al respecto, el Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, en relación con la comparecencia de funcionarios, señala que éstos tienen derecho a contestar inmediatamente cualquier pregunta que se les formule (art. 53 y 130 del RGICG). Respecto del informe anual del Presidente de la República, en éste no proceden las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores, es decir, ni las preguntas escritas ni las orales (art. 8 de la LOCG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación), Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

_____, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, enero-abril de 1995.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

SANTAOLALLA, LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

preguntas orales

I. De acuerdo con lo señalado por la Real Academia Española la palabra preguntas deriva del latín *percontari*, que en plural significa aquellas demandas o interrogantes que se formulan, para que otro u otros respondan de lo que saben sobre un determinado negocio u otra cosa.

El término *orales* es plural de oral (*os, oris*), adjetivo que se da a lo expresado con la boca o con la palabra, a diferencia de escrito.

La palabra *pregunta* se escribe en inglés *to question*, en francés *demander, questionner*, en alemán *fragen, befragen* y en italiano *domandare*. Mientras que vocablo *oral*, del cual deriva orales, se escribe en inglés y francés *oral*, en alemán *mündlich* y en italiano *orale*.

II. Las preguntas orales tienen sus antecedentes en el Parlamento británico, específicamente durante el siglo XVII, consolidándose su práctica en el siglo XIX, y aumentando su importancia y uso en lo que va del siglo XX.

Las preguntas orales son peticiones que hacen los miembros de la institución representativa (Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta, etc.), a través del uso de la palabra, relativas a una actividad o situación determinada que ha realizado, realiza o realizará el gobierno. Asimismo, es una figura que se presenta tanto en un sistema parlamentario como en uno presidencial, pero su uso es más frecuente en el primero.

Las preguntas orales tienen las siguientes características; primero, son un medio de control parlamentario consistente en hacer público el actuar del gobierno en general o de algún ministro con la finalidad, entre otras, de proporcionar elementos al cuerpo electoral, para que en el futuro castigue o apruebe la política instrumentada por el gobierno; segundo, la respuesta a la pregunta oral, generalmente, es conocida con anterioridad por quien la formula, sin embargo su intención es poner en boca del sujeto responsable (miembro del gobierno) la aceptación pública del acto o situación cuestionada; tercero, la pregunta oral, al igual que la escrita, debe versar sobre una situación o acto concreto del gobierno y, por último, deben cubrir ciertas formalidades para que pueda ser incluida en el orden del día.

Las preguntas orales son medios de control que guardan cierta similitud con otros medios; por ejemplo, con las preguntas escritas y con las interpelaciones. Respecto a las primeras, ambas son preguntas, no se admite que sean de interés exclusivo del parlamentario o persona, ni aquellas que sean una consulta jurídica, sin embargo, por la forma en que se presentan y los efectos que se producen, éstas son diferentes; en las preguntas escritas el gobierno cuenta con más tiempo para contestar amplia y detenidamente a través de la publicación oficial periódica de las cámaras, mientras que la pregunta oral se solicita por escrito, pero una vez admitida en el orden del día, será formulada directamente por el parlamentario al miembro del gobierno a quien va dirigida, el cual tiene la obligación de responder ante la institución representativa y, generalmente, con la presencia de medios de comunicación acreditados.

Las interpelaciones y las preguntas orales se asemejan en cuanto a la forma de presentación, es decir, que éstas se desarrollan a través de la comparecencia del miembro de gobierno ante la institución representativa, pero por la forma o el contenido de la pregunta son diferentes; la interpelación es una pregunta sobre cuestiones generales, mientras que la pregunta oral es sobre acto o situación concreta, asimismo la interpelación, además de hacer evidente las posiciones del gobierno, puede dar lugar a una moción, cosa que no sucede con la pregunta oral.

Las preguntas orales, en todos los sentidos, constituyen uno de los mejores instrumentos de control sobre el Ejecutivo, y no son simplemente un medio de información, ya que a través del ejercicio de éstas se dan elementos al cuerpo electoral y a la opinión pública, para que en su caso castigue al gobierno en su conjunto o en particular a alguno de sus integrantes (abstencionismo, pérdida de escaños del partido mayoritario, fortalecimiento de éste o de la oposición, remoción por vía indirecta, etcétera).

En el ámbito parlamentario de otros países, las preguntas orales en otros países son identificadas con las sesiones informativas o comparecencias del gobierno. En aquellos países que atraviesan o han atravesado por épocas de dictadura, el ejercicio de las preguntas orales se ve notablemente reducido. Asimismo, generalmente, primero, no se establece la obligación de contestar y, segundo, tampoco existe sanción alguna para el caso que no lo haga.

En la actualidad, la Cámara de los Comunes del Parlamento británico tiene la facultad, para formular preguntas orales a los miembros del gobierno. A nivel constitucional las preguntas orales están consagradas en las siguientes constituciones: en la española de 1978 (art. 111); la italiana de 1947 (art. 82), la argentina de 1994 (art. 100), la colombiana de 1991 (art. 135) e, indirectamente, en la mexicana (art. 93). Asimismo, en el ámbito de la Comunidad o Unión Europea, el Parlamento europeo tiene dicha facultad (art. J.7 y K.6 del Tratado de la Unión Europea).

III. Particularmente en México dicha figura se encuentra indirectamente en el artículo 93 de la Constitución de 1917 vigente, relativo a la comparecencia de determinados funcionarios del gobierno, pero el mecanismo de la pregunta oral lo regula específicamente el artículo 53 y 130 del RGICG, debido a que este Reglamento desarrolla los procedimientos que se realizarán en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). Este artículo dispone que se concederá la palabra al compareciente (miembro del gobierno), para que informe a las cámaras lo que estime conveniente respecto de algún proyecto de ley o cualquier asunto o debate, es decir, que éste realizará una exposición. Más adelante se otorga la palabra a los parlamentarios (diputados o senadores), incluidos en el orden del día, y si éstos interrogan a los miembros o miembro del gobierno los últimos podrán contestar durante estos debates. Asimismo, las preguntas orales podrán realizarse no sólo en los plenos de las cámaras, sino también en las comisiones de las mismas (art. 42 y 90 de la LOCG y art. 90 del RGICG). Respecto del informe anual del Presidente de la República, en éste no proceden las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores, es decir, ni las preguntas escritas ni las orales (art. 8 de la LOCG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MONTERO GIBERT, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

_____, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", en *Documentación Administrativa*, núm. 178, Presidencia de Gobierno, Madrid, 1978.

preguntas parlamentarias

I. Del latín vulgar *praecunctare*, preguntar (influido por el latín *prae*; ante y *cunctari*, dudar, vacilar); del latín *percontari*, informarse, preguntar. Es la frase u oración interrogativa por la que se pide información; o la que se utiliza en un interrogatorio para que la persona a quien se le formula, conteste o absuelva lo que sabe de una cosa.

Se traduce en otros idiomas como *question, inquiry*, en inglés; *question, demande*, en francés; *frage*, en alemán; *pergunta*, en portugués y en italiano, *domanda, richiesta*.

II. En el Estado de derecho democrático la acción de preguntar ocupa varios espacios del individuo-ciudadano frente a los órganos de autoridad o dentro de ellos, por ejemplo: el derecho de petición es una garantía individual; en los procedimientos judiciales la pregunta es parte importante y obligatoria de éste, aun por la vía coactiva, y es considerada una garantía del gobernado; en el diálogo político, especialmente el que se realiza dentro de los cuerpos colegiados representativos del pueblo o de los factores reales y formales de poder integrados en el Poder Legislativo.

En el derecho parlamentario, las preguntas son consideradas como los medios de información del parlamento, los cuales son utilizados como elementos importantes de las funciones de control y de investigación que le son propios. Según Berlín Valenzuela, las preguntas parlamentarias son empleadas para demandar e interrogar a ciertas personas, generalmente funcionarios para que respondan lo que se sabe de un negocio u otra cosa, es decir, el objeto es disipar una duda. Son dirigidas a los miembros del gabinete por los parlamentarios, con lo que se pretende obtener información sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en el área bajo su responsabilidad.

En España, el tratadista Fernando Santaolalla, ha definido a este tipo de preguntas como "una demanda puntual concreta, particularmente idónea -por su propia estructura- para permitir a los miembros del parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la administración pública".

Atendiendo al modo utilizado para contestar las preguntas parlamentarias, éstas pueden ser: orales y escritas. Su formulación exige cumplir con las diversas modalidades establecidas en los reglamentos parlamentarios de cada país.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, establece que la pregunta consiste en la simple cuestión, planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al gobierno, o si es exacta, si el gobierno va a comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre algún tema determinado. Los diputados presentarán las preguntas al presidente de la Cámara y serán publicadas en el acta de la sesión en que se anuncien.

Transcurridas dos semanas desde su presentación, las preguntas se incluirán en el primer punto del orden del día de la primera sesión en que está previsto el desarrollo de las preguntas. En la presentación de una pregunta, o después, el diputado podrá declarar que pretende obtener una respuesta escrita. En este caso, dentro de 20 días, el gobierno deberá dar respuesta y comunicarla al presidente de la Cámara. Esta respuesta se incluirá en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncie a la Cámara.

III. En el caso de México, su Constitución Política establece en el artículo 93 la obligación que tienen los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, una vez que se abran los periodos de sesiones ordinarias de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Otorga a cualquiera de las cámaras la facultad de citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. En estas comparecencias de los miembros de la Administración Pública Federal, los diputados y senadores pueden formular las preguntas que consideren necesarias para ampliar su información sobre los asuntos relacionados con las actividades que desarrollan dichos funcionarios (*vid. supra, instrumentos de información*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, México, 1950, 2a. ed.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, España, 1990.

prerrogativa parlamentaria

I. *Prerrogativa*, del latín *praerrogativa*. *Parlamentaria*, relativo al parlamento.

En otros idiomas se dice: portugués *prerrogativa*; inglés, *prerogative*; francés, *prérrogative*; alemán, *vorrech*.

En su acepción más general, *prerrogativa* es el privilegio, gracia o exención que se concede a una persona; *parlamentaria* deriva de parlamento (del francés *parliament*) sistema inglés de representatividad política, y es la palabra que se emplea hoy día para referirse igualmente al Poder Legislativo. La composición de ambas voces alude al privilegio del sistema parlamentario en relación con los otros órganos de gobierno del Estado.

II. El concepto de prerrogativa parlamentaria o legislativa puede comprender dos acepciones:

a) La de tipo colectivo se refiere, entre otros mecanismos, a la elegibilidad interna de los órganos rectores de las cámaras; y

b) la de tipo individual por su parte, se refiere a la inviolabilidad, a la inmunidad de los miembros del parlamento para que puedan desempeñar mejor sus funciones.

En el derecho británico las dos cámaras gozan de ciertos privilegios o prerrogativas cuyo objeto es mantener su autoridad, independencia y dignidad. Estos privilegios se fundan en la ley y en la costumbre. Algunos han sido derogados al paso del tiempo, mientras que otros se han confirmado por el estatuto del parlamento. Una prerrogativa es la de los Lores, quienes confían plenamente en su derecho inherente a tener "una voz y un lugar en el parlamento" y los Comunes, por una costumbre que data desde Enrique VIII (siglo XVI), han pedido a la Corona, en la apertura del parlamento, por "sus antiguos e indudables derechos y prerrogativas". Cada Cámara tiene sus derechos y jurisdicciones en forma separada, pero las prerrogativas y los fueros propiamente dichos, son similares en ambas. Igualmente, cada cámara tiene el poder de decidir si se cometió alguna violación a sus prerrogativas y castiga a los culpables con la censura o la prisión. El derecho de encarcelamiento está incontestablemente establecido y se amplía a la protección de los oficiales de la Cámara, quienes legalmente ejecutan sus órdenes y también tienen el poder de llamar en su asistencia al poder civil. En resumen, las violaciones a las prerrogativas parlamentarias pueden consistir en desobediencias a cualquiera de las órdenes y reglas de las cámaras, indignidades y ofensas a su carácter o procedimientos, asaltos, insultos o libelos sobre sus miembros, interferencias a los oficiales de la cámara para impedir el desempeño de su deber, o sobornar con testigos.

Las principales prerrogativas parlamentarias son:

a) Libertad de palabra. El estatuto de derechos declara que la libertad de palabra, debates y procedimientos en el parlamento no pueden ser impugnados o cuestionados en ningún tribunal o lugar fuera del parlamento. Este privilegio es esencial para la independencia del parlamento y para la protección de los miembros en el cumplimiento de su deber. Pero así como protege a sus miembros de las intromisiones externas, dentro del parlamento abre la

censura u otro tipo de castigo cuando sus miembros abusan de sus prerrogativas y transgreden las reglas para un debate ordenado.

b) Libertad para no ser arrestado en causas civiles. Es una antiquísima prerrogativa. que antiguamente tenía un gran alcance, pero legislaciones posteriores la han reducido a límites estrechos; por ejemplo, esta prerrogativa alcanzaba a los bienes y a los sirvientes de los miembros del parlamento. En la actualidad los miembros están libres de arrestos, aunque están obligados a presentarse en todos los procesos que los tribunales demanden. Si son aprehendidos inmediatamente deben ser descargados, bajo petición en el tribunal donde surja el proceso. Los miembros de la Cámara de los Comunes no pueden ser aprehendidos en los 40 días después de la clausura de las sesiones o en los 40 días antes de la sesión más próxima. El privilegio de la libertad de "no arresto" está limitado a las causas civiles, pero los miembros del parlamento no están exentos de las causas penales. Tampoco están exentos de encarcelamientos originados por desacatos a otros tribunales. Si la libertad del miembro de la Cámara está en juego, los tribunales son requeridos de inmediato por el parlamento para que le informan acerca de las causas de la aprehensión. Los testigos, litigantes, asesores legales y agentes que atiendan el requerimiento del parlamento estarán protegidos contra arresto y vejámenes como consecuencia de las declaraciones que hagan en las cámaras.

c) Excepción de asistir como testigo bajo subpena.

d) Excepción para servir como jurado. Además, los comunes tienen la prerrogativa para encargarse de su propia Constitución, como establece la ley. La Cámara tiene asimismo la prerrogativa de tener acceso a la Reina, en su calidad de cuerpo. Esta prerrogativa se ejerce a través del presidente de la Cámara. El parlamento tiene el derecho de proteger sus privilegios y de castigar la violación a los mismos.

En el derecho hindú, los principales fueros del parlamento y de sus miembros son:

a) Libertad de palabra en el parlamento.

b) Inmunidad de sus miembros en cualquier proceso de cualquier tribunal judicial con respecto de lo que se haya dicho o votado en el parlamento o en cualesquiera de sus comités.

c) Prohibición de los tribunales de investigar los procedimientos del parlamento.

d) Libertad de que sus miembros no sean arrestados en causas civiles durante los periodos de sesiones en las cámaras, así como 40 días antes de que comience y 40 días después de que concluya el periodo.

e) Derecho de la Cámara para recibir información inmediata del arresto, detención o prisión de alguno de sus miembros.

f) Los miembros de las cámaras están exceptuados del servicio en procesos legales y arrestos dentro de los recintos de la Cámara; y

g) Los miembros y oficiales de las cámaras no pueden ser llamados a dar evidencias o producir documentos en tribunales judiciales en lo tocante a los procedimientos de la Cámara, sin el permiso expreso de ésta. La Cámara tiene el poder de defender sus privilegios y proteger a quienes los violen.

En el derecho estadounidense, la inmunidad como prerrogativa de los legisladores es un principio retomado de Inglaterra. La Constitución estadounidense en el artículo I, sección 6, señala que los

representantes y los senadores tendrán en todos los casos salvo traición, delito grave y quebrantamiento de la paz, el privilegio de estar exentos de aprehensión durante su asistencia a las sesiones de sus respectivas cámaras y en el traslado a ellas o de ellas, y no se les interrogará en ningún otro lugar sobre los discursos que hayan pronunciado en cualquier cámara o los debates en los que hayan participado. Los fallos de Long contra Ansell en 1934 y de Estados Unidos contra Cooper en 1800 dictaminaron que la cláusula de "exención de aprehensión" no se aplica en las causas civiles o penales.

En el derecho español la prerrogativa parlamentaria se explica en función de que por ser un órgano soberano de representación popular, las cámaras en su organización y funcionamiento no pueden estar sujetas a otros órganos de gobierno. Esta independencia no sólo se presenta ante los otros poderes de gobierno, sino igualmente en la composición de las Cortes, al guardarse una separación soberana y autónoma entre las dos cámaras. De otra forma no podría funcionar el bicameralismo. Con relación a la inmunidad parlamentaria, los doctrinarios del derecho español interpretan que: la *ratio* de la inmunidad se limita exclusivamente a prever actuaciones arbitrarias de los integrantes de las cámaras. Se establece que los diputados y senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la cámara respectiva.

III. En el derecho mexicano con base en el principio de división de poderes, otorga al Poder Legislativo la independencia con respecto al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial (art. 49 de la Constitución Política). Se otorga al Congreso la facultad exclusiva de emitir las leyes que rijan la vida del país, y como prerrogativa particular, la de expedir la ley que regulará su propia estructura y funcionamiento internos (art. 70).

La prerrogativa parlamentaria fundamental a título individual, la establece la Constitución al señalar que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante sus funciones y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (art. 61 de la Constitución Política Mexicana). El sentido de esta prerrogativa es garantizar a los legisladores que las funciones políticas que les competen puedan ser realizadas con total independencia y que su libertad de expresión no esté sujeta a presiones de ningún tipo ni a represiones. Esta prerrogativa constituye una excepción a lo que establecen los artículos 6o. y 7o. de la propia Constitución, dejando a los miembros del Congreso al margen de acusaciones por delitos en que pudieran incurrir por el abuso de la libertad de expresión, como calumnia, difamación, etc. por los que no podrán ser perseguidos, ni durante su encargo ni al concluir el mismo. Sin embargo, esta inmunidad está sujeta a los límites que la Constitución señala en sus artículos 108 a 114. Complementando su primera disposición, para extender la protección al conjunto del Poder Legislativo, el artículo 61 especifica en su párrafo segundo, que el Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Dentro del apartado de Responsabilidades, la Constitución mexicana establece dos figuras de juicio especial que constituyen una prerrogativa concedida al Poder Legislativo.

El primero de estos juicios es el denominado juicio político, objeto del artículo 110, que procede contra servidores públicos que hayan incurrido en faltas y omisiones que tengan consecuencias en perjuicio de los intereses públicos y el cumplimiento de sus funciones. Este artículo establece:

1. Quienes pueden ser sujetos del juicio: senadores o diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y del Distrito Federal, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los jueces del orden común del Distrito Federal y representantes a la Asamblea del Distrito Federal, así como los directores generales de las empresas públicas que integran el sector paraestatal;

2. cuáles son las sanciones aplicables en cada caso: destitución del cargo e inhabilitación para ocupar otro en el sector público;

3. los procedimientos: el análisis inicia en la Cámara de Diputados y si la resolución confirma la responsabilidad del acusado, el caso se turna a la Cámara de Senadores que se constituye en jurado de sentencia para decidir finalmente sobre la culpabilidad o inocencia del acusado. Ambas resoluciones no podrán ser impugnadas por ninguna autoridad y en estos casos, el acusado no podrá acudir al juicio de amparo consagrado en la tradición jurídica mexicana. A lo largo del procedimiento establecido el inculpado tiene la prerrogativa de audiencia en ambas cámaras.

El segundo juicio especial que lleva a cabo el Congreso es el juicio de procedencia, conocido más comúnmente como "desafuero", establecido en el artículo 111 de la propia Constitución y se refiere a las acusaciones de orden penal contra determinados servidores públicos. Se determina en el artículo de referencia, que para proceder penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo del encargo "la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder en contra del inculpado." Las autoridades penales no podrán proceder antes de que el Congreso dictamine sobre la acusación. Los servidores públicos protegidos por lo dispuesto en este artículo para ser sujetos del juicio de procedencia son los que se enumeran en el artículo 110, pero en este caso se excluye a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los jueces del orden común del Distrito Federal y a los directores generales de las empresas públicas que integran el sector paraestatal.

Si la Cámara de Diputados resuelve en favor de la acusación, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes; si es en sentido negativo, y no declara la suspensión de la inmunidad o desafuero, el acusado no será puesto a disposición de las autoridades. Esto no constituye un impedimento para que al terminar sus funciones, las autoridades penales puedan someterlo a juicio, ya que el dictamen de la Cámara no prejuzga sobre el fondo penal del asunto; además, durante el tiempo que se mantenga en funciones el acusado, la prescripción de la acusación queda interrumpida y se reinicia al cese de sus funciones.

Cuando el acusado por delitos penales es algún gobernador estatal, diputado local o magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, el procedimiento es el mismo, excepto que la declaración de procedencia se comunica a las legislaturas estatales y éstas proceden conforme a sus propias atribuciones.

Una prerrogativa que se concede al Senado de la República es la de juzgar conforme a las leyes penales al Presidente de la República en los casos establecidos por el artículo 108 de la Constitución mexicana, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Al respecto, el artículo 110 establece que la Cámara de Senadores "erigido en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado".

Si al culminar el proceso penal el acusado es absuelto podrá reasumir su función, pero si es condenado y cometió el delito durante el ejercicio de su encargo, no podrá ser indultado.

No se requiere juicio de procedencia cuando las demandas contra un servidor público son de orden civil (*vid. supra, acusación contra funcionarios*) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

DICKSON, Paul y Paul Clancey, *Congress Dictionary. The Ways and Meaning of Capitol Hill*.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa, Noriega Editores, México, 1992.

Encyclopaedia Britannica, "A new Survey of Universal Knowledge", The University of Chicago, Chicago, Londres, Toronto, 1947, vol. 17.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, España, 1977.

SANTAOLLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

presidente de comisión o comité (chairman)

I. *Presidente*, del latín *presidens -entis*, que preside. *Comité*, del francés *comité*, comisión de personas. Véase *comisión*, *comité*.

Se traduce como *presidente* en portugués; *president* en inglés; *président* en francés; *präsident* en alemán y *presidente* en italiano.

Presidente deriva del verbo presidir, que alude al hecho de que una persona tiene el primer lugar en una asamblea, corporación, junta o tribunal, o en un acto o una empresa (DRAE, 19a. ed.). *Presidente de comité* es la persona en la que recae la responsabilidad de presidir las acciones de una comisión de personas a las que se encomienda un asunto.

II. Los integrantes de los cuerpos legislativos se organizan en grupos denominados comités o comisiones con el fin de distribuirse los trabajos. La función de estos grupos es la de estudiar, proponer modificaciones y someter a la asamblea general las iniciativas de ley que les son turnadas. Los comités o comisiones son presididos por alguno de sus miembros.

En Inglaterra se denomina *chairman* al presidente de un Comité. Cada Comité designado por la Cámara de los Comunes cuenta con un presidente electo por los miembros del propio Comité. Sus deberes generales son: convocar a los miembros a exponer; plantear cuestionamientos; preservar el orden en los debates; y asegurarse que se observen las reglas de la Cámara. El Comité más importante del Parlamento inglés es el *Hole House Committe* en el cual se discuten las previsiones de los proyectos de leyes, resoluciones y otros asuntos que requieren estudio de los detalles.

En la Cámara de los Lores, el conjunto de los comités es presidido por el Presidente de Comités (*Chairman of Committe*) y en la de los Comunes por el Presidente de Usos y Formas, quien puede ser sustituido por el presidente suplente y, en ausencia de ambos, la Presidencia es ocupada por un presidente temporal, designado por el presidente de la Cámara al inicio de las sesiones. Los presidentes de comités tienen poderes similares a los del presidente de la Cámara, y también sólo un voto de calidad.

El presidente de la Cámara elige al presidente de una Comisión Permanente entre el conjunto de los presidentes de comités, otorgando un nuevo nombramiento por cada iniciativa de ley. Si se autoriza a un Comité para crear subcomités, los presidentes de éstos son designados por el Comité. La redacción del reporte de los trabajos del Comité queda a cargo del presidente del mismo, aunque usualmente es realizado por el secretario, bajo las instrucciones del primero.

Cuando se crea un comité en el que participan tanto la Cámara de los Comunes como la Cámara de los Lores, el presidente es elegido en la misma forma que en los otros comités y sus atribuciones son iguales a las de los presidentes de comités en la Cámara de los Lores, su voto es ordinario y en caso de empate en las votaciones la cuestión se resuelve conforme lo establece el artículo relativo a la Igualdad de Votos.

En Estados Unidos el sistema de comités tiene una gran preponderancia en ambas Cámaras. También se denomina *chairman* al presidente del Comité. Hasta antes de la década de los setenta, el poder del presidente del comité derivaba del rígido funcionamiento del sistema de prelación por antigüedad, según el cual una persona llegaba a ocupar la presidencia del comité atendiendo solamente a sus años en el Congreso. Existía una regla no escrita que confería la presidencia de un comité al miembro del partido de la mayoría que tuviese más tiempo continuo de servicio en el mismo. Otra regla no escrita establecía en ambas cámaras que ningún senador o representante podía presidir más de un comité permanente, fuera cual fuera su antigüedad. A partir de 1975, como resultado de la revuelta organizada por los miembros del Partido Demócrata para la selección de los dirigentes de sus grupos parlamentarios, el cargo de presidente del Comité es producto de la elección por votación secreta.

Actualmente el poder de los presidentes de los comités se ha limitado y los subcomités se han institucionalizado, debido a que operan conforme a reglas escritas. Los comités siguen controlados por el partido político que tiene la mayoría, y para llegar a ser presidente de un Comité el legislador debe además haber demostrado grandes servicios legislativos por un largo periodo.

Cuando tienen lugar los debates, el presidente del Comité actúa como líder de debates de los proponentes de la iniciativa, y el miembro de mayor rango del partido minoritario conduce hipotéticamente a la oposición, incluso si él en lo personal favorece la iniciativa.

III. En México, se emplea el término Comisión para distinguir a los grupos de trabajo en los que se organiza el Poder Legislativo para su funcionamiento, existiendo también cuatro comités en la Cámara de Diputados que desarrollan funciones muy específicas. Tanto las comisiones como los comités cuentan con un presidente. La existencia de las comisiones está regulada por la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, y su funcionamiento por el Reglamento interior de éste.

La Comisión más importante en el Congreso de la Unión es la Gran Comisión, presidida por un presidente, dos secretarios y dos vocales designados por sus propios integrantes. El presidente pertenece al partido de mayoría.

Excepto las especiales, todas las comisiones y comités del Congreso tienen el carácter de permanentes. Curiosamente, la única Comisión a la que se denomina Comisión Permanente no lo es. Esta Comisión funciona solamente en los recesos del Congreso y está compuesta por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, que son nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones (art. 78 constitucional).

Las comisiones pueden ser, atendiendo a la materia, de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales; por su competencia, ordinarias o extraordinarias y por su duración, permanentes o especiales. El presidente de cada comisión es propuesto a la Asamblea por la Gran Comisión. Entre las funciones de los presidentes de las comisiones se encuentran coordinar los trabajos de éstas y ser responsables por el funcionamiento y los asuntos que se les encomiendan (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1994, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

Encyclopaedia Britannica, Chicago, Londres, Toronto, 1948, vols. 17 y 22.

ROBB, A. Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés, Inglés-Español*, Limusa, México, 1982, 2a. reimp.

presidente de la cámara (diputados y senadores)

I. De latín *praesidens*, presidente, gobernante; de *praesidere*, vigilar, proteger, presidir, estar sentado al frente; y del latín *camera*, bóveda, cuarto con bóveda.

II. Es la persona que preside una cámara y que toma decisiones fundadas en la Constitución, las leyes orgánicas y sus respectivos reglamentos. Además, por el prestigio y apoyo político con que cuenta coordina y aun dirige actividades políticas dentro del cuerpo colegiado y fuera de éste, encargándose de alguna manera de las relaciones externas, en un régimen presidencial, especialmente con el Presidente de la República.

En Italia, la elección del presidente de la Cámara se hace por votación secreta y mayoría de dos tercios de sus componentes. A partir de la segunda votación se exigirá mayoría de dos tercios de los votos, computando también entre éstos las papeletas en blanco. Después de la tercera votación bastará la mayoría absoluta de los votos; según lo que estable el capítulo segundo de la Primera Parte del reglamento de la Cámara de Diputados de Italia.

La papel del presidente de la Asamblea en Portugal es el siguiente: representa a la Asamblea de la República, dirige y coordina sus trabajos y ejerce autoridad sobre todos los funcionarios y agentes y sobre las fuerzas de seguridad puestas al servicio de la Asamblea; sustituirá interinamente al Presidente de la República, conforme a lo previsto por la Constitución de Portugal.

Para ser elegido presidente de la Asamblea, el candidato deberá obtener la mayoría absoluta de los votos de los diputados que estén en el ejercicio de sus funciones.

III. Las funciones que desempeñan los presidentes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son entre otras las siguientes:

- a) El presidente de cada Cámara velará por el respecto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar (art. 61);
- b) el presidente de cada Cámara podrá conceder licencias a los miembros de las mismas para faltar a las sesiones legislativas (art. 63);
- c) firmar leyes o decretos a fin de comunicarlos al Ejecutivo (art. 70).

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultades de los presidentes de las cámaras, entre otras, las siguientes: abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno; dar curso reglamentario a los negocios y determinar

los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara; conducir los debates y deliberaciones del pleno; complementar el orden del día para las sesiones; requerir a los miembros faltistas de las cámaras a concurrir a las sesiones; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; solicitar el auxilio de la fuerza pública; firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; representar a la Cámara ante la colegisladora y en la que concurren los titulares de los otros poderes de la Federación. Dicho ordenamiento establece que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores cuentan con una mesa directiva, integrándose en la Cámara de Diputados con un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios; la de Senadores, tiene la misma integración antes descrita, pero en lugar de haber cinco vicepresidentes, únicamente hay dos. Los funcionarios que integran ambas mesas directivas son electos por mayoría y en votación por cédula. Los presidentes de las mesas directivas son los presidentes de cada una de las cámaras. De acuerdo con esta ley, tanto el presidente como los vicepresidentes de cada cámara duran en su ejercicio un mes sin poder ocupar nuevamente ese cargo en el mismo periodo ordinario de sesiones. Los presidentes son sustituidos en sus ausencias y faltas temporales por uno de los vicepresidentes, que se designará conforme al orden en que hayan sido nombrados. En virtud de la representación oficial que los presidentes tienen de su cámara, los nombramientos deben comunicarse a la colegisladora, al Presidente de la República y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con esta ley, en el caso de que se celebre un periodo extraordinario de sesiones de las cámaras, en la primera reunión que tuvieren, éstas deberán designar al presidente y a los demás funcionarios de la mesa directiva. En el caso de la Cámara de Diputados, en la última sesión de cada mes la Cámara debe elegir para el siguiente mes al presidente y vicepresidentes, los cuales deberán asumir sus cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados. La ley en mención establece que 10 días antes de la apertura del segundo y tercero periodos ordinarios de sesiones de cada legislatura, los diputados elegirán en sesión previa al presidente y a los cinco vicepresidentes para el mes de septiembre; esta disposición se debe a que el presidente de la Cámara en turno debe contestar el informe que el Presidente de la República presenta al Congreso de la Unión (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1991, 4a. ed., t. T-Z.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

presidente de la comisión permanente

I. *Presidente* del latín *praesidens-entis*: presidente, gobernante, persona que preside un órgano o una reunión; *comisión* de *comissio-onis*; *permanens-entis*, grupo de personas autorizadas para tratar algún asunto; y *permanente*, que deriva de *permanen-sentis*, que permanece, fijo, que no cambia, destinado a durar indefinidamente (*vid. supra, cámara de diputados, cámara de senadores, comisión permanente*).

II. En los regímenes políticos democráticos presidencialistas en donde el Poder Legislativo está integrado por dos cámaras, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión es el grupo de legisladores de ambas cámaras que sesiona durante los recesos de éste; cuenta con una mesa directiva que tiene un presidente, nombrada por sus propios integrantes.

III. En México, la regulación constitucional de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se integra en el Título Tercero, Capítulo II, Del Poder Legislativo, sección cuarta. Ésta se compone de 37 miembros: 19 diputados y 18 senadores, "nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones" (art. 78), y funciona exclusivamente durante los recesos del Congreso. La presidencia y la vicepresidencia de dicha Comisión corresponden sucesivamente por cada periodo a los diputados o a los senadores que hubiesen sido designados para integrarla, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. La mesa directiva, que se designa por mayoría de votos, se integra por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. Al presidente de la Comisión Permanente le compete realizar las funciones del presidente de la cámara que resulten aplicables (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1991, 4a. ed., t. P-Z.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

presidente de la república

I. *Presidente*, del latín *praesídens*, *-entis*, cabeza superior de un gobierno, consejo, tribunal, junta, sociedad. República, proviene del latín *rempublicam*, acusativo de *res pública*, el bienestar o el interés público; autoridad pública, estado, república; forma de gobierno en que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce mediante representantes escogidos libremente (*vid. supra, poder ejecutivo*).

II. En la democracia presidencialista republicana, el Presidente es el centro de la pirámide administrativa como jefe del Poder Ejecutivo y coordinador del régimen político-jurídico; centro de la autoridad y punto de equilibrio del sistema político.

En un régimen presidencial se le da facultad legislativa al Presidente en los casos de suspensión de garantías constitucionales y para la regulación del comercio exterior, en ambos la presencia del Poder Legislativo es limitada y sujeta a decisiones del Ejecutivo, por motivos de seguridad o de necesidades económicas del país.

Las facultades presidenciales provienen de fuentes legales: la Constitución y las leyes ordinarias, y de un hecho político-administrativo que lo vincula con los factores formales y reales del poder del país, especialmente con el partido político que lo llevó al gobierno y con el cual guarda nexos estrechos y permanentes a través de su dirigencia y de los miembros de su partido que se encuentran integrados y coordinados en las cámaras del Congreso de la Unión, es común que en éstas su partido tenga la mayoría o una presencia suficiente que le permita actuar dentro de marcos amplios de libertad.

Entre sus facultades constitucionales, en los países del tercer mundo, destacan:

- a) Su libre capacidad para nombrar y remover a sus secretarios de Estado y demás funcionarios de alta jerarquía, lo que se vincula al otorgamiento de prebendas y la corrupción;

b) ser el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas e intervenir en el nombramiento de sus altos oficiales, relacionándose a sus ambiciones políticas o canalizándolas a la institucionalización administrativa;

c) ser el jefe de las relaciones exteriores, especialmente las diplomáticas, fijando los criterios y lineamientos de la política internacional, para su presencia en la celebración de los tratados internacionales, incluyendo los económicos;

d) ejercer su facultad de iniciativa de ley, especialmente las de reformas y adiciones constitucionales, vinculándose con los factores reales y formales de poder y promoviendo acciones legislativas populistas en su beneficio;

e) tener derecho de veto a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión; y

f) hacer uso amplio de su facultad reglamentaria que lo convierte, desde el punto de vista material, en un legislador interviniendo en los quehaceres económicos y sociales de mayor importancia del país, facultad reglamentaria dependiente de las facultades legislativas ejercidas por el Congreso de la Unión, poniendo de manifiesto que su presencia y fuerza de un régimen presidencialista de derecho depende de la facultad legislativa de aquél.

En el régimen presidencialista, la presencia política del Presidente (presidencialismo) se relaciona con la de su partido y el destino de ambos marcha paralelo, lo que presenta en algunos casos asimetrías cuando el Presidente en su actividad política-administrativa y aun legislativa se aleja de los postulados del partido o cuando éste por lastres propios de la negociación y transacción políticas se rezaga de la dinámica modernista del Presidente, esto es más notorio en regímenes políticos tardíos de origen popular que no han sido eficientes en la solución de injusticias y desigualdades sociales evidentes.

En los regímenes presidencialistas de los países del Tercer Mundo, el Presidente es pieza clave del sistema político, tiene predominio sobre otros elementos que lo conforman en razón de: que es el jefe del partido predominante, integrado por las grandes organizaciones obreras, campesinas y profesionales; la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo quienes saben que si se oponen al Presidente, sus posibilidades de éxito serían nulas, frustrando con seguridad su carrera política. Además su influencia en la economía es a través del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, que son determinantes o de gran influencia en esos países.

El primer sistema presidencial data de la Constitución norteamericana de 1787, en donde se configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dando como resultado el régimen presidencial clásico. En América Latina, los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano pero con notables diferencias, ya que no se da la división real de poderes, quedando subordinados el Poder Legislativo y el Judicial.

III. En México, la Constitución de 1824 creó el sistema presidencial mexicano, tomando como base dicha Constitución. La institución presidencial se deposita en un solo individuo electo por el pueblo para un periodo razonable de tiempo, existiendo la posibilidad de su reelección, o la prohibición de hacerlo por motivos históricos. Normalmente, los requisitos para ser Presidente se refieren a su experiencia, a su vinculación con el país por nacimiento o residencia y a su honestidad, por ejemplo, está prohibida su reelección. Entre los requisitos para ser Presidente (art. 82 constitucional) destacan:

...Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de

pertenecer al Ejército seis meses antes del día de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección..." (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

LOEWENSTEIN, Karl, "La presidencia fuera de los Estados Unidos", en *Boletín del Instituto del Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5, UNAM, México, 1949.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

_____, *Estructuras del poder y reglas del juego político en México*, UNAM, México, 1988.

presidente del congreso

I. *Presidente*, voz que proviene del latín *praesidens*, presidente, gobernante; de *praesidere*, vigilar, proteger, presidir, estar sentado al frente; y *Congreso* del latín *congressus*, encuentro, entrevista, reunión (véase *congreso de la unión*).

II. En la democracia liberal de división de poderes presidencialista el Congreso de la Unión se integra cuando la Cámara de Diputados y la de Senadores se reúnen y sesionan conjuntamente para tratar asuntos determinados en la Constitución y legalidad respectiva; dicho cuerpo colegiado está encabezado por su presidente, normalmente lo es el de la Cámara de Diputados a quien corresponde representar oficialmente al órgano legislativo, dirigir las sesiones y realizar los actos inherentes a estas funciones.

En Francia, el decano de edad de la Asamblea Nacional preside la primera sesión de la legislatura, hasta la elección del Presidente. La mesa de la Asamblea Nacional se compone de un presidente, seis vicepresidentes, tres cuestores y 12 secretarios. Durante la primera sesión de la legislatura y tan pronto se reciban las comunicaciones de los nombres de las personas elegidas que hace el gobierno, el decano de edad invita a la Asamblea Nacional a que elija a su presidente. Se elige al presidente de la Asamblea Nacional en votación secreta en la tribuna. Si no se consigue la mayoría absoluta de los votos emitidos en las dos primeras vueltas de la votación, basta la mayoría simple en la tercera, y en el caso de empate, se elige al de más edad. Los escrutadores elegidos por sorteo, efectuarán el escrutinio cuyo resultado proclama el decano de edad. El decano de edad invita al presidente a que ocupe inmediatamente el sillón presidencial. El presidente es asistido por los seis miembros más jóvenes de la Asamblea, que ejercen las funciones de secretarios.

III. En México, la figura del presidente del Congreso se da cuando la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores se reúnen en sesión conjunta para tratar, entre otros, los asuntos previstos en la Constitución, que se refieren a la apertura del periodo de sesiones de cada año; a la designación de presidente interino y sustituto; a la calificación de la renuncia del presidente y a la toma de posesión del cargo del presidente. Asimismo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, éste funciona como asamblea única para los actos de clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes; cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados o en el que se habilite para tal efecto; y el presidente de ésta, lo será del Congreso. Para la celebración de las sesiones del Congreso de la Unión se requiere de un quórum de más de la mitad del número total de los miembros de cada Cámara.

El presidente del Congreso, el de cada una de las cámaras y el de la Comisión Permanente, tendrán entre otras, las siguientes atribuciones: hacer respetar el fuero constitucional de los miembros del Congreso y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario; decretar la suspensión de la sesión, en caso de que sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública y hasta que ésta hubiere abandonado el recinto. Y, entre otras, las siguientes obligaciones: contestar el informe anual que rinde el titular del Poder Ejecutivo, al concurrir a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, debiendo hacerlo en términos concisos y generales; presidir las sesiones en las que el Congreso general, constituido en Congreso electoral y con la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros, nombra Presidente interino de la República (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

presunto diputado

I. *Presunto* es un vocablo que deriva del latín *praesumptus*, "presumido, supuesto", participio pasivo del verbo *presumere* "conjeturar, dar por sentado".

En inglés podría equivaler a *would-be representative* o *elect representative*.

II. Ser *presunto diputado* significa que existen ciertos indicios o señales que hacen pensar que una persona está en la posibilidad de alcanzar el estatus de representante popular. Esos indicios son el hecho de haber sido candidato y haber obtenido el triunfo electoral, salvo prueba en contrario.

III. En el derecho parlamentario mexicano, *presunto diputado* equivale a la calidad del candidato a diputado de mayoría que ha participado en los comicios y presumiblemente ha ganado la elección, por lo que el presidente del consejo distrital respectivo le ha expedido la constancia de mayoría y validez. Por lo que respecta al diputado de representación proporcional, se le denomina diputado plurinominal durante su candidatura y se le otorga una constancia de asignación proporcional por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Ambas calidades de diputados se les denomina como diputados presuntos hasta en tanto sus constancias no se tornan en definitivas, después de haber no sido impugnadas ante la justicia electoral o, en su caso, de haber sido ratificadas por los tribunales electorales, cuando hubiese mediado alguna impugnación (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

GIL VILLEGAS, Francisco, *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. 1994.

presupuesto del poder legislativo

I. El vocablo *presupuesto* (supuesto de antemano), participio pasivo de presuponer, deriva del latín medieval *praesupponere* (presuponer), del latín *prae antes* + el latín medieval *supponere* suponer (dar por sentado), es decir, es el resumen de gastos e ingresos probables en cierto periodo; en sentido implícito, cantidad de dinero que se supone de antemano se necesitará en cierto periodo.

Por presupuesto debemos entender, el documento contable en el que se expresan los ingresos y gastos futuros de un periodo determinado, por general anual en el caso del estado y trimestral o semestral en las empresas.

Esta voz se escribe *pressuposto* en portugués; *presupposed* en inglés; *presupposer* en francés; *voranschlag* en alemán y *presupposto* en italiano. En cuanto a la palabra legislativo, *vid. supra, poder legislativo*.

II. Por lo que hace al vocablo en estudio, se entiende como la cantidad de fondos asignada al Poder Legislativo, comprendida dentro del presupuesto general de egresos de un país, que por lo regular se determina anualmente y es aprobado por el propio parlamento. La previsión de egresos del Poder Legislativo, se contempla en la figura jurídica denominada presupuesto. Si atendemos a los lineamientos del derecho constitucional y del derecho administrativo, cada gobierno planea cuáles serán las erogaciones que ejercerá por cada uno de los poderes del Estado y a la vez las percepciones que logrará mediante el cobró de los servicios que presta o del pago de impuestos.

En este sentido, el presupuesto del Poder Legislativo se encuadra dentro del presupuesto de egresos de toda la estructura estatal, al asignarle una determinada cantidad, que toma en cuenta, los siguientes rubros: el pago de salarios y dietas; manutención de bienes muebles e inmuebles; servicios de fotocopiado, de grabación (video y audio), de fotografía; impresión de documentos (papelería, folletos, libros, trípticos) y servicios logísticos. Lo anterior, con base en los requerimientos que el parlamento señale en su proyecto de presupuesto.

Al respecto, conviene señalar la falta de apoyos y recursos que normalmente padecen los parlamentos. Frente a esta precariedad, existe la tendencia a hacer de los parlamentos enormes aparatos burocráticos y de los parlamentarios servidores públicos privilegiados. Sin embargo, es el propio parlamento el encargado de la función de control financiero sobre el erario público, tarea que requiere de apoyos económicos sustanciales. Además el Poder Legislativo para realizar eficazmente sus funciones representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa requiere de elementos materiales y humanos suficientes.

Esta cuestión presupuestaria, se ubica en lo que se conoce como autonomía financiera, que el autor español Salvador Montejo Velilla señala como "las reglas que norman la elaboración y gestión de sus presupuestos que se encuentran casi siempre en los Reglamentos de las Cámaras, o bien en resoluciones internas, e incluso en leyes específicas dictadas al respecto".

El manejo de los fondos se deposita a cargo de una administración o tesorería, según sea el nombre que se le otorgue, a efecto de llevar un manejo claro, ordenado y transparente de los recursos.

III. En México, el artículo 77 constitucional, en su fracción I, señala que cada una de las Cámaras del Congreso, sin la intervención de la otra, podrá dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, es decir, se otorga autonomía financiera a cada órgano legislativo.

Las Cámaras del Congreso de la Unión, cuentan con áreas específicas para las tareas administrativas, de acuerdo con su ley orgánica, la de Diputados con los comités de administración, de biblioteca, de asuntos editoriales e Instituto de Investigaciones Legislativas. El artículo 57 de dicha ley establece que el Comité de Administración le compete la elaboración del proyecto de

presupuesto anual de la Cámara y se reunirá cada mes para recibir del tesorero un informe sobre el estado que guardan las finanzas de la Cámara. Este Comité da cuenta trimestralmente del ejercicio presupuestal, durante los periodos ordinarios a la Cámara y durante los recesos a la Comisión Permanente.

Por su parte, el Senado cuenta con las comisiones de administración, la de estudios legislativos y la de bibliotecas encargadas de funciones administrativas. La comisión de administración, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley Orgánica le corresponde presentar a la Cámara para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores; presentar de igual manera el presupuesto de sueldos de los empleados de la Cámara y dar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto. En épocas de recesos del Congreso, esta Comisión presenta los puntos referidos ante la Comisión Permanente.

En concordancia con la Ley Orgánica, el Reglamento del Congreso mexicano establece en su artículo 198, que para la administración de fondos del presupuesto del Congreso, cada Cámara tendrá un tesorero, que será nombrado a propuesta de la Gran Comisión, por cada una de ellas.

Esta voz se encuentra estrechamente ligada a lo que el autor Guy Carcassonne, llama servicios de apoyo al trabajo parlamentario, que comprenden cinco rubros: financiero; documental y editorial; recursos materiales; tareas sociales y gastos indirectos, que deben contemplarse en el presupuesto de egresos destinado al Poder Legislativo (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MONTEJO VELILLA, Salvador, "La autonomía financiera de las cámaras, en especial, el caso español", en *Primeras jornadas del Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, vol. II.

presupuestos económicos generales del estado

I. Del latín medieval *praesupponere*, presuponer; del latín *proe*, antes y del latín medieval *supponer*, suponer, dar por sentado. *Económicos*, viene del griego *oikonomikos*, hábil en la administración de una casa; que evita gastos innecesarios. *Generales*, del latín *generalis* (adjetivo relativo o aplicable) a todos o cada miembro de una clase o categoría, proviene del latín *status*, nación, poder público, entidad política soberana, participio pasivo de *stare*, estar de pie.

Presupuesto se traduce al portugués, *pressuposto*; al inglés y al francés, *budget*, al alemán, *Kostenanschlag*, y al italiano *presupposto* (vid. *supra*, ley de ingresos de la federación, presupuesto de egresos).

La palabra presupuesto, *budget*, es un término del argot del siglo XVIII de la palabra *bougette* o *sac de papier*, que originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado. En Inglaterra se usó el término para describir la bolsa de cuero en que el canciller de la Tesorería, llevaba consigo al parlamento una relación de las necesidades de gobierno y con sus fuentes de ingreso. Eventualmente vino a significar los documentos y propósitos contenidos en la bolsa, con los proyectos de las finanzas públicas, propuestas a los legisladores.

II. En su sentido tradicional, presupuesto es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud del cual se precisan los gastos calculados que se han de realizar durante un año y evaluar los ingresos probables con los que se cubran, provenientes de los particulares y de sus propios recursos. También se denomina presupuesto al documento, estado o relación de gastos e

ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno del presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico del Estado o programa de toda actividad gubernamental, que se realiza tanto en países democráticos como en los que no lo son, pues su finalidad es atender las necesidades públicas. El presupuesto, como expresión sintética de la política financiera del gobierno en un tiempo determinado expresa en el aspecto contable el desarrollo del sistema de la cuenta pública y la aptitud de las cosas que maneja el Estado, para poder reducirlas a cuenta o cálculo, se utiliza en forma deliberada, como instrumento para efectuar todo tipo de modificaciones en la situación económica general, y ninguna medida en él contenida puede analizarse adecuadamente en forma aislada.

III. En los regímenes presidencialistas de estados federales como México, el Ejecutivo presenta ante el Poder Legislativo o una de sus cámaras un presupuesto en el que se prevén las erogaciones e ingresos que se esperan tener durante un año, conforme al programa de acción del gobierno, describiendo los créditos necesarios para llevar a cabo los servicios públicos que la sociedad requiere, mostrando con precisión la razón de los mismos; asimismo, se deberán describir de manera sucinta las actividades que conllevan dichos servicios, los objetivos y metas que se pretenden alcanzar durante el año del ejercicio fiscal y las posibles reformas que se quieran introducir. El documento contable, bajo la forma de un acto legislativo (ley), implica una previsión y autorización de ingresos y gastos públicos para ser ejercidos durante un año, en un ciclo presupuestario que abarca, entre otras, las siguientes fases: elaboración del programa de acciones y de su administración; discusión y aprobación por el Poder Legislativo del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal; ejecución y control de los recursos autorizados por la administración a lo largo del periodo; y supervisión y evaluación del avance y cumplimiento de las acciones programadas (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, México, 1950, 2a. ed.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1988.

primer ministro

I. La palabra *primer* es el apócope de primero y se emplea anteponiéndolo siempre al sustantivo. Proviene del latín vulgar *primariu* "primero", del latín *primarius* "de primer orden", se utiliza para designar a la persona o cosa que precede a las demás de su especie en orden, tiempo, lugar, situación, clase o jerarquía. Por su parte, *ministro*, es un vocablo que se refiere al jefe de gobierno o presidente del Consejo de Ministros. También, se aplica para designar al jefe de cada uno de los departamentos ministeriales en que se divide la gobernación del Estado.

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés, *prime minister*; francés, *premier ministre* e italiano *primo ministro*.

Con la expresión *primer ministro*, se alude a la persona que tiene el más alto rango y a la que el rey solía nombrar para que le aliviase en parte el trabajo del despacho, encomendándole ciertos negocios con jurisdicción para despacharlos por sí solo.

II. En los regímenes parlamentarios, se da el nombre de primer ministro a la persona que detenta la jefatura de gobierno; recibe también los nombres de jefe de gobierno, presidente del consejo, canciller o presidente del gobierno. Dentro del gabinete, el primer ministro, tiene prerrogativas importantes como son, entre otras: señalar la línea política del gobierno; presentar a los demás

miembros del gobierno, para la aprobación formal o real del Jefe de Estado; representar al gabinete ante el parlamento. Se considera como una institución propia de este régimen. Su nombramiento recae en el Jefe de Estado, que normalmente se ve obligado a nombrar para este cargo al jefe del partido que obtiene la mayoría de escaños en las elecciones generales.

En Francia, en donde existe un presidente elegido separadamente por sufragio popular, el ministro ocupa un segundo lugar, o, como dirigente del partido más votado, constituye una fuerte alternativa de poder.

En Canadá, el primer ministro debe su puesto a una base electoral muy amplia, donde una gran convención que representa a todos los sectores del partido, se reúne para elegir al líder. De aquí que dadas las características de su elección, resulta virtualmente imposible destituirle cuando éste desea mantenerse en su puesto. Algunas de las funciones que deben desempeñar son: presidir el gabinete, impedir fragmentaciones, arbitrar, reunirse con los medios informativos, afrontar los conflictos, cumplir las obligaciones internacionales, decidir el desempeño de otras funciones, tales como iniciar determinadas políticas y controlar los detalles de decisiones políticas.

El aumento del poder del primer ministro en la Gran Bretaña, se atribuye a las cuestiones siguientes: el derecho de elegir y cesar ministros; el derecho de control de las estructuras y procedimientos del gabinete; el desarrollo de los partidos disciplinados mediante los cuales se controla el parlamento; el aumento en la influencia directa sobre los medios de difusión, en particular, de las campañas electorales, hasta convertirse en llamamientos personalizados al voto; un mayor patronazgo; y el desarrollo de nuevos procesos de coordinación que permiten a los primeros ministros, el control de las amplias maquinarias burocráticas a cuyo frente se sitúan. Asimismo, este alto funcionario, es miembro de la Cámara de los Comunes.

Entre los ministros, existe uno que es el más poderoso, al que se denomina primer ministro; pero cada uno de sus poderes han de ejercerse observando algunas limitaciones; por ejemplo: elegir, entre las distintas facciones, coaliciones y regiones del partido, un gabinete equilibrado; la seguridad de su posición de liderazgo depende, de alguna manera, de que cedan los partidos y el gabinete; cuando no puede controlar a los miembros del gabinete con cargos de importancia, son necesarios los compromisos constantes, para así, poder mantener la cohesión y los apoyos que lo sostienen.

En las monarquías europeas del Antiguo Régimen, uno de los consejeros del rey tenía la preeminencia sobre los demás. Así, Richelieu, era considerado como "ministro principal" o primer ministro, y fue quien elaboró la teoría del ministeriado, según la cual, el rey no podía asumir, personalmente, todas las responsabilidades o cargas propias del despacho de asuntos del Estado, por lo que debía deslindar éstas en sus consejeros.

La Restauración francesa de 1814, acabó con las funciones del primer ministro, que, en 1958, con la Quinta República, nuevamente reaparecen, impulsadas por el general De Gaulle y continuada por sus sucesores, quienes resolvieron que la autoridad que se le concede a un primer ministro estaría, como en el Antiguo Régimen, estrechamente ligada al Jefe de Estado gobernante.

De 1986 a 1988, se llegó a practicar en Francia lo que se denominó la *cohabitación política*, en virtud de que los socialistas perdieron las elecciones legislativas, forzando las circunstancias al presidente Francois Mitterrand, a nombrar primer ministro a Jacques Chirac, que pertenecía al partido opositor.

El primer ministro dirige las acciones de gobierno, actuando como si fuera un jefe de gobierno, pues, según el artículo 21 de la Constitución francesa, orienta, coordina y controla las actividades de los ministros y secretarías de Estado; hace nombramientos de comités intersecretariales, por citar un ejemplo. El Presidente de la República es el jefe de la armada mientras que el primer

ministro es el responsable de la defensa nacional, y con este rango puede suplir al Jefe de Estado en la presidencia de comités y Consejo Superior de la Defensa Nacional.

El primer ministro, es una autoridad administrativa y se ocupa, también, de la ejecución de las leyes, siendo asimismo, el encargado de mantener buenas relaciones entre el gobierno y el parlamento.

Al ser el principal colaborador del Jefe de Estado y jefe del equipo gubernamental, el primer ministro es, además, jefe de la mayoría parlamentaria.

En la India, el primer ministro, es el líder de la Cámara y el líder del Consejo de Ministros; es nombrado por el Presidente y opina ante éste, sobre el nombramiento de otros ministros, sobre las decisiones administrativas del Consejo de Ministros (referidas a la administración de los asuntos de la Unión), o decisiones de ministros, revisadas previamente por el mismo Consejo.

III. En el caso de México, dado la naturaleza del régimen presidencial que posee, no existe la figura del primer ministro. Sin embargo, la costumbre derivada de cierta imitación extralógica de las democracias parlamentarias europeas, ha dado lugar a que el término *ministro*, se emplee para referirse a los secretarios de Estado, pues tal como lo establece el artículo 90 de la Constitución General de la República: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios administrativos de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (...)."

También se utiliza el término ministro para designar a los miembros del máximo órgano judicial mexicano, a los que se les denomina ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. VI

CAMPELL BLACK, Henry, *Blacks' s Law Dictionary*, Staff, USA, 1992, 6a. ed.

Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

DUHAMEL, Olivier e Yves Mény, *Dictionnaire Constitutionnel*, Presse Universitaires de France, París, 1992.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Asuri ediciones, España, 1983.

VERNUN BOGDANOR, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

primera mayoría

I. *Primera*, proviene del latín vulgar *primariu*, primero; del latín *primarius*, de primer orden; que precede a los demás o está antes que ellos, en orden, tiempo, lugar o importancia; del latín *major*, mayor; del indoeuropeo *mag-yos*, mayor, el mayor número o la mayor parte, más de la mitad del total.

Se traduce en otros idiomas: *first*, en inglés; *premier*, en francés; *erste (r)*, en alemán; *primeiro*, en portugués e italiano *primo* (vid. *supra*, *mayoría absoluta*).

privilegio parlamentario

I. *Privilegio*, proviene del latín *privilegium*, prerrogativa, derecho exclusivo, inmunidad, ventaja especial (vid. *supra*, *inmunidad parlamentaria*). Inmunidad, proviene del latín *inmunitas*, *atis*.

Como sustantivo, la palabra *privilegio* se traduce en otras lenguas como sigue: portugués, *privilégio*; inglés, *privilege*; francés *privilège*; alemán, *Vorecht*, italiano, *privilegio*. Por lo que corresponde a la palabra *parlamentario*, equivale en inglés a *parliamentary*, en portugués e italiano a *parlamentario*; en francés a *parlementaire* y en alemán a *parlamentarisch*.

II. Esta expresión hace referencia en el ámbito del derecho político a las inmunidades e inviolabilidades que constitucionalmente son concedidos a los miembros integrantes del Poder Legislativo mientras desempeñan su función, y que no le son concedidos a título de personal sino con el fin de que obtengan la necesaria independencia para el ejercicio de su actividad parlamentaria; prerrogativa de los senadores y diputados, que los exime de ser detenidos o aprehendidos y procesados o juzgados sin previa autorización del respectivo cuerpo legislador. Se refiere también a la inviolabilidad de los recintos en que se reúnen y deliberan.

En la práctica inglesa, que es fundamental en esta materia, solían contraponerse "prerrogativa y privilegio" para referirse respectivamente a ciertas facultades de la corona y del parlamento. La esencia de los "privilegios parlamentarios" consiste en constituir garantías que aseguren el normal desenvolvimiento y libre actuación de las cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que pretendieran perturbar su funcionamiento. No se trata de una ley privada que autorice excepcionalmente a personas o clase para gozar de un régimen singular y al margen de la ley: se trata de una normación especial, impuesta por la naturaleza de la institución, para que llene cumplidamente sus fines.

En un intento de clasificación de tales privilegios, se señalan dos criterios: uno, que tiene carácter colectivo, porque pertenecen a la asamblea y procuran garantizar su existencia como "cuerpo"; y otro que tiene carácter individual porque aun correspondiendo en principio a la cámara, y debiendo servir sólo para su beneficio redundan en favor de los parlamentarios, si bien no deben entrañar ventaja personal, sino protección objetiva en cuanto a su cualidad de legisladores.

III. En México, la Constitución Política determina en el artículo 61:

"Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar", precepto que incorpora y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera: artículo 12:

Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución ...Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida sobre su separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes; y en lo que se refiere a los recintos señala en el artículo 13:

Los recintos del Congreso y de sus cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos salvo con permiso del Presidente del Congreso de la cámara respectiva o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso. El Presidente del Congreso, de cada una de las cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y los senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la

sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto; protección que se amplía en el artículo 14 que dice: Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales, destinados al servicio del Congreso o de sus cámaras ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, España, 1984.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1994.

procedimiento legislativo

I. Del latín *procedo*, *processi*, proceder, adelantarse, avanzar. En general, procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto, y del latín *legis*, *lex*, ley, + *ivo*, que hace, que tiende a hacer leyes.

Procedimiento, se traduce en otros idiomas como: *proceeding*, en inglés; *procéde*, en francés; *verfahren*, en alemán; en italiano y portugués, *procedimento*.

II. *Procedimiento legislativo*, en la teoría jurídica positivista normativista son los *pasos-fases* determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, en la democracia son:

- a) Derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados;
- b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral);
- c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo; y
- d) publicación por el Ejecutivo.

En la teoría sociológico-jurídica-política, la iniciativa de ley, incluyendo las reformas constitucionales, se considera como el intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y en algunos casos son ellos los que presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la iniciativa, el análisis empírico-documental de las iniciativas de ley así lo prueba, y en algunos países el texto de la iniciativa es tomado en consideración no vinculatoria por los jueces (ministros) para su interpretación, especialmente los de mayor jerarquía. En otros países ya en el seno del cuerpo legislativo y durante el proceso de elaboración de la ley se convoca a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse, algunos consideran esta acción política-legislativa una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios electorales y cuyos candidatos, ya legisladores, se comprometieron con los electores a cumplir con un programa de acción y una plataforma electoral acorde a su ideología. El resultado del quehacer de la cámara o las cámaras legislativas termina con su aprobación y remisión al Poder Ejecutivo, el cual en el régimen presidencialista tiene la facultad de vetarlo total o parcialmente y la obligación de remitirlo con las correcciones respectivas al cuerpo legislativo, éste para aprobarlo requiere de una mayoría calificada, que complica su

expedición, sobre todo en el sistema bicameral, cumplido dicho requisito ésta se convierte en ley, su publicación es un imperativo en todo Estado de derecho y normalmente se lleva a cabo por el Poder Ejecutivo en el Periódico Oficial del Gobierno.

En Italia, la Segunda Parte del Reglamento de su cámara de diputados, lleva por título "Del Procedimiento Legislativo", y en su artículo 68, se establece que los proyectos y las proposiciones de ley presentados a la Cámara o transmitidos por el Senado, después de ser anunciados al Pleno, son impresos y distribuidos en el plazo más breve posible, dándose cuenta de ellos inmediatamente en el orden del día general. Señala, asimismo que "el Presidente de la Cámara recibe, en los periodos de suspensión de los trabajos los proyectos de Ley y da cuenta a la Cámara en el primer día de reunión".

III. Los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el procedimiento legislativo, señalando en la sección denominada "De la Iniciativa y Formación de las Leyes", el método, pasos y etapas de la elaboración de leyes (*vid. infra, técnica legislativa*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1988.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1979, 3a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Alfredo Gallego Anabitarte (trad.), Ariel, España, 1983, 3a. reimp.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México, 1985.

proceso legislativo

Proceso, se traduce en otros idiomas como: *process*, en inglés; *procès*, en francés; *prozess*, en alemán; *processo*, en portugués e italiano (*vid. supra, procedimiento legislativo*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

programa político gubernamental

I. De las voces latinas *programma*, anuncio público, temario, *politicus*, de los ciudadanos, y *gubernare*.

La palabra *programa* en otros idiomas se traduce en portugués, *programa*; en inglés, *program(me)*; en francés, *programme*; en alemán, *Programm*, e italiano, *programma*.

II. En las democracias liberales individualistas del siglo XIX, se consideró que las actividades de los individuos, de las personas morales y de las instituciones no gubernamentales, debían quedar sujetas a su libre albedrío e iniciativa, el dejar hacer y el dejar pasar eran requerimientos propios del desarrollo natural causal de la vida social, especialmente la económica de libre mercado. La crítica socialista materialista histórica puso de manifiesto la desigualdad y las injusticias objetivas sociales del individualismo económico. La democracia política-económica del siglo XX parte del

supuesto de que el gobierno necesita de un programa no atentatorio de la libertad individual e institucional para cumplir con el objetivo que le es propio: el bienestar general-bien común, dicho programa político se ha convertido en uno de los elementos primordiales de las luchas electorales pluripartidistas y en ellos se vincula el poder formal del gobierno con los factores reales de poder sociales y especialmente económicos. Los programas políticos del gobierno deben ser acordes con la ideología y las plataformas electorales del partido que lo llevó al poder, pues el voto ciudadano mayoritario así lo determinó, aunque éstos, como todo instrumento democrático, es relativo y flexible, adecuado a las circunstancias cambiantes del quehacer político.

En los países del Tercer Mundo la constante "dependencia económica" obstaculiza la elaboración de programas políticos estables, ésta los condiciona y en algunos casos extremos los determina.

III. En México, los programas políticos del gobierno normalmente se integran a los planes generales del gobierno, especialmente los administrativos y económicos, convirtiéndose en ordenamiento jurídico que obliga a los funcionarios de sus distintos órganos a su cumplimiento vinculatorio-coactivo (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Libertad*, Tecnos, Madrid, 1966.

DEUTCH, Karl, *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

EASTON, David, "Categorías para el análisis sistémico de la política", en *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires.

MANHEIM, Karl, *Ideología y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, México.

SCHELSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

promulgación de leyes y decretos

I. Del latín *promulgāre*, publicar una cosa solemnemente; del latín *legem*, regla dictada por la autoridad, norma, precepto; del latín *Lex Legis*, colección o reunión de reglas; del latín *Decretum*, orden de la autoridad que tiene fuerza de ley.

Promulgar se traduce al portugués, *promulgar*; al inglés, *to promulgate*; al francés, *promulguer*, al alemán, *promulgieren*, *kundtun*, y al italiano, *promulgare*.

Dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida.

II. Para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica de la sanción por el rey; la democrática parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y la mixta que consiste en la promulgación. La doctrina y la realidad enseñan que tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo. Algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto, que promulgar es equivalente a publicar.

III. En México, la Constitución Política determina en el artículo 70 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y que éstos "... se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y se promulgarán..."; en el artículo 72, se señala que aprobado un proyecto de ley o decreto por las dos cámaras "... se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer lo publicará inmediatamente..."; el mismo precepto señala que el Ejecutivo tiene derecho de veto y puede desechar todo o en parte el proyecto de ley o decreto, devolviéndolo con sus observaciones a la cámara de origen, en donde para ser aprobado nuevamente requerirá de las dos terceras partes del número total de votos, remitiéndose "...otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación..."; y el artículo 89, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente dice en su fracción I "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión" (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

Bibliografía

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1991, 8a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1995.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Espasa-Calpe, España, 1984, 20a. ed.
- Enciclopedia Jurídica omeba*, Driskill, Argentina, 1986, t. XXIII.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Héctor Fix-Fierro (trad.), UNAM, México 1985.

proposiciones de ley

Proposición, se traduce en otros idiomas como: *proposition*, en inglés y francés; *vorschlag*, en alemán; *proposição*, en portugués e italiano *proposizione*.

(Vid. *supra*, *iniciativa de ley o decreto y procedimiento legislativo*) (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

protesta

I. Del latín *protestari*, declarar en público, atestiguar, protestar contra, de *pro-*, en público; + *testari*, ser testigo. Protestar: declarar el ánimo que uno tiene en orden de ejecutar una cosa.

Se traduce en otros idiomas: *protest*, en inglés; *protestation*, en francés; *protestação*, en portugués e italiano, *protesta*.

II. En los estados democráticos liberales la protesta de los gobernantes sustituyó a los juramentos religiosos de los estados teológicos absolutos y tiene como objeto comprometerse individualmente para fundar y aun razonar todos sus actos como tal en la ley, preservando con ello la legalidad y el Estado de derecho.

III. En México, por mandato constitucional (art. 128) todo funcionario público, sin excepción alguna, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Ritual que reviste mayor solemnidad cuando protestan el Presidente de la República (art. 87), de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 79). La Ley Orgánica del Congreso General solemniza la protesta del Presidente del Congreso de la Unión; de los presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores y de los diputados y senadores (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995.

Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, México, 1950, 2a. ed.

GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1994.

publicación de leyes y decretos

I. Del latín *publicator*, *publicare*, acción y efecto de publicar. Publicar, difundir por medio de la imprenta u otro procedimiento de reproducción un escrito, estampa, etc. Hacer notoria o patente por voz del pregonero o por otros medios, una cosa que se quiere hacer llegar a ser noticia de todos.

En otros idiomas se traduce: *publication*, en inglés y francés; *veröffentlichung*, en alemán e italiano, *pubblicazione*.

II. La *publicación de leyes y decretos*, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo que consiste en que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama *Diario Oficial de la Federación*, con lo que adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

La publicación de la ley no es facultad discrecional del Presidente de la República que pueda o no pueda ejercer, sino que es obligación ineludible que tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de *motu proprio*.

Mediante la publicación se notifica solemnemente a la sociedad del texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, tanto más necesaria es la publicación cuanto que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

Para Felipe Tena Ramírez, promulgar significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. La promulgación se confunde con la publicación e incluso algunas leyes constitucionales extranjeras así lo entienden, sin embargo; "...doctrinariamente es posible distinguir un acto de otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir, en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo..." (no obstante, la ley promulgada no es obligatoria mientras no sea notificada su existencia). La publicación es pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

Para Eduardo García Máynez, la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y, por otro lado, la publicación propiamente dicha a través de la cual el Ejecutivo da a conocer la ley a quienes deben cumplirla.

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando no señala facultad para publicar sí menciona la facultad de promulgar, no obstante, el Código Civil vigente (en materia federal y local) contiene disposiciones relativas a la publicación, misma que debe realizarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ahora bien, se considera que la promulgación contiene el acto de publicación, se hace necesario hacer referencia al contenido del artículo 89, fracción I, el cual establece que entre las obligaciones del Presidente de la República está la de: "...promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...". Asimismo, el artículo 72, inciso a) del ordenamiento legal en comento, menciona que la publicación que realice el Ejecutivo de los proyectos o decretos de ley sean aprobados por el Congreso de la Unión.

En la doctrina constitucional mexicana, ha sido tema discutido si los términos publicación y promulgación son diferentes, o si se utilizan como sinónimos en la Constitución. Para Ignacio Burgoa Orihuela, la promulgación de la ley es equivalente a publicar, tan es así que la misma Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación es requisito formal para que las leyes entren en vigor.

La promulgación es obligación del Presidente; sin embargo, si éste no la llevare a cabo, estima que el Congreso de la Unión tiene la facultad para realizar la publicación de leyes o decretos para su observancia (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA ORIHUEIA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1991, 8a. ed.

CALZADA, Padrón, *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos, México, 1995.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, España, 1984, 2a. ed.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1986, t. XXIII.

OSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Heliasta, Argentina, 1990.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, España, 1984, 2a. ed.

PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1993, 19a. ed.

publicidad

I. El término *publicidad*, de acuerdo con la Real Academia Española, deriva de público (*publicus*), el cual tiene dos acepciones relativas al desarrollo de esta figura, la primera, como aquella calidad o estado de público, es decir, notorio, visto o sabido por todos. Mientras que la segunda acepción, hace referencia al conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos.

La palabra *publicidad* se escribe en inglés, *publicity*; en francés, *publicité*; en alemán, *Publizität, Öffentlichkeit*, en italiano *pubblicità* y en portugués, *publicidade*.

II. En materia parlamentaria, a grandes rasgos, la publicidad se relaciona con la publicación de las sesiones; las publicaciones oficiales; y con la trasmisión directa de la actividad parlamentaria en los medios masivos de comunicación.

Los antecedentes del principio de la publicidad de los debates parlamentarios data de los orígenes del parlamentarismo de tipo continental y no del anglosajón (inglés), es decir, fue el modelo francés, el que sirvió de base a los primeros regímenes constitucionales hispanoamericanos. Así, mientras que el Parlamento británico ocultó, durante largos años, sus deliberaciones al público, el

Parlamento francés se adelantó al establecer en su Constitución de 1791 el principio de publicidad. Al respecto, el parlamentarismo británico fue el resultado de una evolución sin fisura, sin embargo, el francés resultó ser la consecuencia brutal de una Revolución.

Particularmente el principio de publicidad, que presidió las sesiones de la Asamblea Nacional francesa, se concretó, por un lado, en la apertura de la misma al público y, por otro lado, en la publicación de los discursos parlamentarios en el *Periódico Oficial*, publicación dependiente de la propia Asamblea. De tal forma, el modelo parlamentario continental, establecido en París en 1789, en la historia europea se caracterizó en razón a que el Poder Legislativo hizo públicas sus actuaciones y debates, es decir, del conocimiento de la ciudadanía, la cual pudo acceder a su conocimiento ya sea a través de su presencia en la Cámara o bien mediante la lectura de sus transcripciones. Sin embargo, el principio de publicidad en Inglaterra tuvo distinto origen, ya que durante años se impidió al público el acceso a los lugares de sesiones, al mismo tiempo que se prohibió a diputados y personas ajenas al parlamento dar noticia de los contenidos de los debates. A este respecto, tal prohibición estuvo motivada, entre otras cosas, por el deseo de proteger a los parlamentarios de las posibles venganzas procedentes tanto del rey como de las masas de Londres, configurándose dicha prohibición como una inmunidad o privilegio parlamentario, pero a medida que el parlamento fue ganando autonomía y una posición constitucional, el secreto de las deliberaciones comenzó a ser obsoleto. Entre otros autores, fue J. Bentham quien con más claridad asumió la defensa del principio de publicidad parlamentaria, demostrando cómo, a finales del siglo XVIII, el Parlamento británico no necesitaba ya de mantener sus deliberaciones en secreto.

El vocablo publicidad, aplicado en el contexto del derecho parlamentario, se relaciona con los debates parlamentarios, es decir, a la publicidad de los mismos, considerada ésta actualmente como un principio constitucional de la democracia representativa y consignada expresamente en casi todas las constituciones políticas de los estados modernos; por ejemplo, en la Constitución española de 1978 (art. 80), en la francesa de 1958 (art. 33), y en la alemana, entre otras.

III. En cuanto a México, en relación con el artículo 106 de la LOCG, cada una de las Cámaras tiene un órgano o publicación oficial, el cual es el *Diario de los Debates*, en éste se publican, entre otros, la fecha y lugar de las sesiones de las Comisiones ordinarias de dictamen legislativo, el acta de la sesión anterior, las discusiones, los documentos, sin embargo, los últimos dos no se publican cuando se relacionen con las sesiones secretas. Anteriormente este tipo de sesiones se realizaban los lunes de cada semana, con el objeto de tratar asuntos que exigían tal reserva, sin embargo su práctica ha caído en desuso. Podrá darse el caso de sesión secreta por disposición del presidente de la Cámara, a petición de un miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo y, por último, cuando se trate del juicio político y la declaración de procedencia. Al igual que en otros países, en México se permite la asistencia del público en el Congreso, para lo cual de hecho existe un lugar, llamado galerías, para éste (arts. 31 a 34 y el 39 del RIGC) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Embajada de Francia, *La Constitución de Francia*, México.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SÁINZ MORENO, Fernando, "Secreto e información en el Derecho Público", en *Estudios sobre la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1991, t. III.

VEGA GARCÍA, Pedro de, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-febrero de 1985.

question time

Q I. Expresión inglesa que se emplea en el Parlamento británico para hacer referencia al tiempo que se utiliza para la respuesta de los ministros a los cuestionamientos de otros parlamentarios; se efectúa en forma oral y en un tiempo que se destina aparte al que tiene contemplado para los puntos contenidos en el orden del día, tal y como acontece en la Cámara de los Comunes.

En la Cámara de los Lores, en cambio, la mayoría de los días el primer asunto a tratar son las denominadas "preguntas con estrella" (*Starred Questions*), así llamadas porque están marcadas con un asterisco en el orden del día éstas se hacen solamente por información, mientras que las preguntas no marcadas tienen por finalidad provocar un debate corto o se discuten al final de la sesión.

Las preguntas se dirigen al gobierno y no a un ministro en lo particular. Otros lores pueden hacer preguntas adicionales así como el lord que hace la pregunta inicial. No más de cuatro preguntas con asteriscos (y no más de dos por cualquier lord) se pueden hacer en un día; pero un número ilimitado de preguntas que requieren una respuesta escrita puede hacerse y estas respuestas se publican en el *Hansard*.

Las preguntas con asteriscos a veces son seguidas por preguntas de anuncios privados que generalmente se relacionan a asuntos de urgencia. Estas no figuran en el orden del día. En general el desahogo de las preguntas no tarda más de media hora, pero no hay un límite específico.

En el parlamento de la India, se le denomina *question hour* cuando en la primera hora de sesiones se destina para las preguntas de los parlamentarios y las respectivas respuestas de los ministros, esto ocurre de lunes a viernes a las once horas, para concluir a las doce, no existiendo la posibilidad de prorrogar el tiempo. En ocasiones, si el *Speaker* lo autoriza pueden iniciar antes de la hora fijada para el *question hour*, siempre que se trate de asuntos sobresalientes (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

quórum de asistencia en la cámara de diputados

I. De acuerdo con la Real Academia Española el término *quórum* proviene del latín *quorum*, del genitivo plural *qui*, el cual se refiere al número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Mientras que la palabra *asistencia*, que deriva de *assistere*, tiene dos acepciones relativas al desarrollo de esta voz, la primera, hace referencia al conjunto de personas que están presentes en un acto y, la segunda, significa la acción de estar o hallarse presente. Por un lado, el vocablo *Cámara* proviene del latín *camara*, que hace alusión a cada uno de los cuerpos colegisladores en los gobiernos representativos, que comúnmente se distinguen con los nombres de Cámara alta y Cámara baja. Por otro lado, la palabra *Diputados* es el conjunto de personas nombradas, por elección popular, como representantes en una Cámara legislativa nacional, regional o provincial.

El término *asistencia* se escribe en inglés, *assitence*, *aid*; en francés, *assitence*; en alemán, *Beistand* y en italiano, *assistenza* *soccorso*. Asimismo, el vocablo *cámara* se escribe en inglés *hall*, *parlour*, *chambre*; en francés *chambre*;

en alemán, *Zimmer, Gemach, Stube, Kammer* y en italiano, *càmera*. Por último, la palabra *diputado* se escribe en inglés, francés, alemán e italiano *deputy, député, Abgeordneter* y *deputato*, respectivamente.

II. En el contexto del derecho parlamentario, el quórum es el número mínimo de miembros presentes que se requiere, para que la Cámara baja o la alta puedan ya sea instalarse, deliberar válidamente y, en su caso, emitir resoluciones obligatorias, es decir, para que exista un mínimo de representatividad en las decisiones que se vayan a tomar.

En el ámbito parlamentario el porcentaje de miembros que se requieren para integrar el quórum, varía en distintos países; por ejemplo, en Colombia se exige el veinticinco por ciento del total de los parlamentarios; en Chile con la concurrencia de una tercera parte del total de los miembros de las Cámaras se puede sesionar; en Costa Rica el quórum para que se puedan efectuar sesiones es de dos tercios del total de la Asamblea; en Cuba, Perú y Paraguay es de más de la mitad del total de los miembros y; por último, en Argentina, Bolivia y Venezuela es el de mayoría absoluta. Asimismo, se exige el quórum al instalarse la sesión y al momento de la votación.

III. En México el quórum necesario, para que el Congreso pueda sesionar, data de la Constitución de 1824, artículo 36, la cual señalaba que el Congreso no podía "abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros". Posteriormente la Constitución de 1857, en su artículo 61, reguló el quórum en los mismos términos que la de 1824. Al restituirse la Cámara de Senadores en 1874 se estableció, para ésta, un quórum de dos tercios de sus integrantes. Esta última situación, fue regulada de la misma manera por el texto original de la Constitución de 1917, sin embargo, el 3 de septiembre de 1993 se reforma el artículo 63 unificándose el criterio sobre el quórum para sesionar en ambas Cámaras: más de la mitad de los miembros. De tal manera, la Cámara de Diputados sólo puede abrir sus sesiones con la concurrencia de 251 miembros y la de Senadores con 65.

El quórum necesario para que se instale la Cámara de Diputados tiene relación directa con la LOCG de 1994, en su Sección primera, Capítulo primero, del Título Primero relativo a la Instalación de dicha Cámara, ya que ésta fija el procedimiento de cómo debe iniciarse o abrirse el primer periodo de sesiones de la nueva Legislatura, es decir, cada tres años. Se constituirá una Comisión Instaladora, la cual se encargará de llevar a cabo el procedimiento de Instalación. Esta Comisión estará integrada por diputados de la anterior legislatura, específicamente por cinco miembros electos por mayoría simple, los cuales fungirán uno como Presidente, dos como secretarios y dos suplentes, que entrarán en ejercicio en caso de ausencia de cualquiera de los anteriores. Las atribuciones de esta Comisión son, primero, mantener comunicación con el Instituto Federal Electoral (IFE) y con el Tribunal Federal Electoral (TFE), para efecto de conocer de las constancias de mayoría, constancias de asignación proporcional y, en su caso, de la resolución firme que recaiga sobre los recursos de impugnación interpuestos ante el TFE. Con esta documentación, la Comisión Instaladora, a partir del 15 de agosto, entregará credenciales de identificación y acceso a los diputados declarados legalmente electos. Posteriormente la Comisión citará diez días antes del primer periodo de sesiones, que inicia el 1º de septiembre, a una junta previa para efectos de cumplir los actos protocolarios que declaren instalada la Cámara de Diputados, estos actos son: dar cuentas de lo actuado en el manejo de documentos electorales; pasar lista de presentes, exhortando a concurrir a los ausentes; y presidir la elección de la primera Mesa Directiva. Una vez integrada la última, el Presidente de ésta protestará guardar y hacer guardar la Constitución mexicana de 1917 vigente, acto seguido tomará la protesta de los demás diputados; declarará instalada la Legislatura de la Cámara de Diputados y; por último, se harán los nombramientos de siete comisiones de Cortesía y se citará a apertura de sesiones del Congreso de la Unión (art. 15 a 18 de la LOCG).

El fundamento constitucional de la figura en comento es el artículo 63, primer párrafo, ya que previene que para poder abrir o iniciar el periodo de sesiones de la Cámara de Diputados es necesaria la asistencia de más de la mitad del total de los miembros de la Cámara que, de acuerdo con el artículo 52 constitucional, son 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos

por el principio de representación proporcional, es decir, que para la instalación de la Cámara de Diputados se requiere de 251 diputados cuando menos. En el mismo párrafo primero del artículo 63 constitucional, se prevé que los diputados ausentes serán invitados a concurrir dentro de los 30 siguientes en los términos de ley, es decir, mediante convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación* y de acuerdo con el artículo 45 del RGICG. Al respecto, en el caso que el diputado no concorra se prevé una sanción constitucional, la cual consiste en la pérdida del cargo, además se hará acreedor a una sanción penal, de acuerdo con el artículo 408 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común (jurisdicción) y para toda la República en materia de fuero federal, sanción que consiste en la suspensión de sus derechos políticos (art. 35 constitucional: votar en las elecciones populares; poder ser votado; asociarse y ejercer el derecho de petición, etc.) hasta por seis años. En tal supuesto, se llamará al diputado suplente a que tome lugar en la Cámara. De igual manera, también existe una sanción para los partidos políticos, cuando no se presenten los diputados electos, establecida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (COFIPE), en sus artículos 66 y 67. Asimismo, es facultad del Presidente de la Cámara, cuando alguno de los miembros de la misma reclama el quórum, verificar si existe éste, para lo cual pasará lista, si se comprueba este hecho, en sentido negativo, se levantará la sesión (art. 106 y 112 del RGICG). Sin embargo, de acuerdo con la LOCG el quórum sólo puede reclamarse al abrir la sesión o al momento de la votación, para evitar las tácticas dilatorias.

Se podría pensar que la Constitución prevé el establecimiento de quórum, donde se requiera la presencia de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, sin embargo en procedimientos excepcionales; por ejemplo, el Juicio Político o la Declaración de Procedencia, se requiere de la presencia de más cincuenta por ciento, con lo cual nuevamente estamos en presencia de un quórum ordinario, aunque para la aprobación de éstos se requiere de las dos terceras partes de los miembros presentes. Otro ejemplo se da cuando la Constitución habla de la participación de ambas Cámaras (Diputados y Senadores) en resoluciones importantes, no exigiéndose la presencia de todos los miembros del Congreso de la Unión; por ejemplo, en el artículo 84 constitucional relativo a la designación de Presidente de la República en su carácter de interino, el quórum requerido es de dos terceras partes del total de miembros del Congreso (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *El legislador federal*, Cámara de Diputados, México, 1989.

_____, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Constituciones de Latinoamérica (varios ejemplares), Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1994.

_____, "Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", del 20 de julio de 1994.

Diario Oficial de la Federación, del 15 de agosto de 1990, del 3 de septiembre de 1993.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 63", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa, Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, marzo de 1995

SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 63" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, t. I, 7a. ed.

VALADÉS, Diego, *La Constitución reformada*, UNAM, México, 1994.

quórum de asistencia en la cámara de senadores

I. (*Vid. supra, quorum de asistencia en la cámara de diputados*). En cuanto al vocablo *senadores* significa: el conjunto de personas que son miembros del Senado, siendo este último un cuerpo legislativo formado por personas calificadas, elegidas o designadas por razón de su cargo, posición o título.

El término *senado* tiene su equivalente en otros idiomas como sigue: en inglés, *senate*; en francés, *sénat*, en alemán, *Oberhaus*, *Senat* y en italiano, *senato*.

II. En el contexto del Derecho Parlamentario el quórum de asistencia es el número mínimo de senadores, que deben estar presentes, para que pueda sesionar la Cámara de Senadores, éste mínimo se establece en la norma fundamental de un Estado, es decir, en la Constitución Política. La finalidad del quórum es lograr el mejor desempeño de la actividad parlamentaria y, en consecuencia, cumplir una de las más importantes atribuciones estatales

En el ámbito parlamentario latinoamericano se establecen varios tipos de quórum, que van desde los mínimos realmente bajos, pasando por mayorías relativas y llegando a mayorías absolutas. Con lo cual, podemos distinguir cinco tipos de quórum en este contexto: el quórum más bajo lo encontramos en Colombia, donde el mínimo fijado para que puedan sesionar cada una de las cámaras, el Congreso o las comisiones, es de una cuarta parte de los miembros; el segundo quórum más pobre es el de Chile, el cual exige la asistencia de cuando menos una tercera parte de los integrantes, en este caso de la Cámara de Senadores; el quórum que ya empieza a considerar una mayoría relativa, aunque baja, es el de más de la mitad del total de los miembros de la Asamblea o Congreso, como ocurre en Cuba, Nicaragua y Perú; un quórum que podemos considerar como viable y legitimador, es el que se fijó en la Constitución de Costa Rica, la cual prevé que la Asamblea puede sesionar con la concurrencia de dos tercios del total de sus miembros y, por último, la cantidad más alta, que se maneja en algunas Constituciones latinoamericanas, es el absoluto de los miembros para poder sesionar, en este supuesto encontramos a la Cámara de Senadores de Argentina, la de Bolivia y la de Venezuela.

III. Particularmente en México, el primer antecedente del quórum de sesión en la Cámara de Senadores, que a su vez lo era para la Cámara de Diputados, data de la Constitución de 1824, artículo 36, ya que ésta fijaba el mínimo de senadores para abrir sesiones ordinarias: más de la mitad del total de los miembros de la Cámara. Posteriormente la Constitución de 1857 estableció un Congreso unicameral, integrado sólo por la Cámara de Diputados, que en su artículo 61 le fijó un quórum de más de la mitad del número total de los diputados integrantes de la Cámara, sin embargo, con las reformas a esta Constitución en 1874 se restableció la Cámara de Senadores, pero se dispuso como quórum para ésta de las dos terceras partes del total de sus miembros.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, en su artículo 63, se estableció como quórum de asistencia para la Cámara de Senadores en las mismas condiciones que las establecidas por la reforma de 1874 a la Constitución de 1856, es decir, un quórum de las dos terceras partes del total de los senadores de la Cámara. Es hasta el 3 de septiembre de 1993 cuando se reforma el artículo 63 constitucional, quedando, como hasta hoy, más de la mitad del total de los miembros en cada una de las cámaras.

Actualmente se establece el mínimo necesario de senadores para abrir sesiones, en especial, el primer periodo de sesiones ordinarias de la legislatura, el cual no es limitativo, sino que es genérico para toda sesión en donde los asuntos a tratar no requieran de un quórum de votación calificado, que va muy unido al quórum de asistencia y al de reunión. El mínimo fijado es, a partir del 3 de septiembre de 1993, más del cincuenta por ciento, y considerando que la Cámara de Senadores se integra actualmente por 128 miembros, éste será de 65 senadores.

Para que pueda sesionar por primera vez la Legislatura de la Cámara de Senadores, se realizará el siguiente procedimiento: antes de concluir sus funciones la anterior legislatura se constituirá una Comisión Instaladora, integrada por un presidente, dos secretarios y dos suplentes, esta Comisión lleva a cabo actos de reconocimiento de los senadores electos; posteriormente los cita a una reunión previa, que tiene como objeto la elección de la primera Mesa Directiva. Al respecto, hablamos de reconocimiento de los senadores electos, ya que es la Mesa Directiva quien mantiene comunicación con los órganos encargados de expedir los documentos electorales comprobatorios de la legitimidad y legalidad del cargo de representación popular otorgado, a través de dichos documentos la Comisión procederá a hacer entrega de las credenciales de identificación y de acceso a los senadores. La reunión previa, se realiza 10 días antes de que inicie el primer periodo de sesiones ordinarias; citándose exclusivamente a los senadores que hayan sido electos conforme a lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y que hayan recibido el reconocimiento por parte de la Comisión Instaladora. El objeto de la mencionada reunión, es la elección de la primera Mesa Directiva, misma que intervendrá en esta reunión, primero, en la Protesta de guardar y hacer guardar la Constitución mexicana de 1917 vigente, segundo, al declarar instalada la legislatura y, por último, citar a la apertura de los trabajos parlamentarios.

El 1o. de septiembre, fecha señalada por el artículo 65 constitucional para abrir el primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), se requerirá de más del cincuenta por ciento del total de los miembros de ambas cámaras.

En relación a los ausentes, el mismo texto constitucional previene que serán conminados a presentarse a sus labores parlamentarias en los términos de ley, sin embargo habrá de mencionarse que es el RGICG, el que trata de cómo se requiere a los senadores, para que asistan a las sesiones; esto es mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la notificación del ausentismo del parlamentario a sesiones y el llamado a concurrir a las mismas. En el mismo artículo constitucional se advierte, que en caso de no presentarse en los siguientes 30 días, perderá el carácter de parlamentario. En este mismo sentido el Código Penal, en su artículo 408, impone una sanción, en este caso al senador faltista, que consiste en la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años (art. 35 constitucional: votar, ser votado, asociarse, ejercer el derecho de petición, entre otros).

El quórum, establecido constitucionalmente, debe ser comprobado por la Secretaría de la Mesa Directiva, para lo cual se pasa lista de presentes, o por medios electrónicos, de acuerdo con el artículo 29, inciso b), y 58, párrafo segundo de la LOCG de 1994. En relación a los parlamentarios ausentes, es el Presidente de la Cámara quien debe requerir a los senadores a concurrir (art. 27, inciso e), de la LOCG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *El Legislador Federal*, Cámara de Diputados, México, 1989

_____. *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Constituciones de Latinoamérica (varios ejemplares), Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1994.

"Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", del 20 de julio de 1994.

Diario Oficial de la Federación, del 3 de septiembre de 1993.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

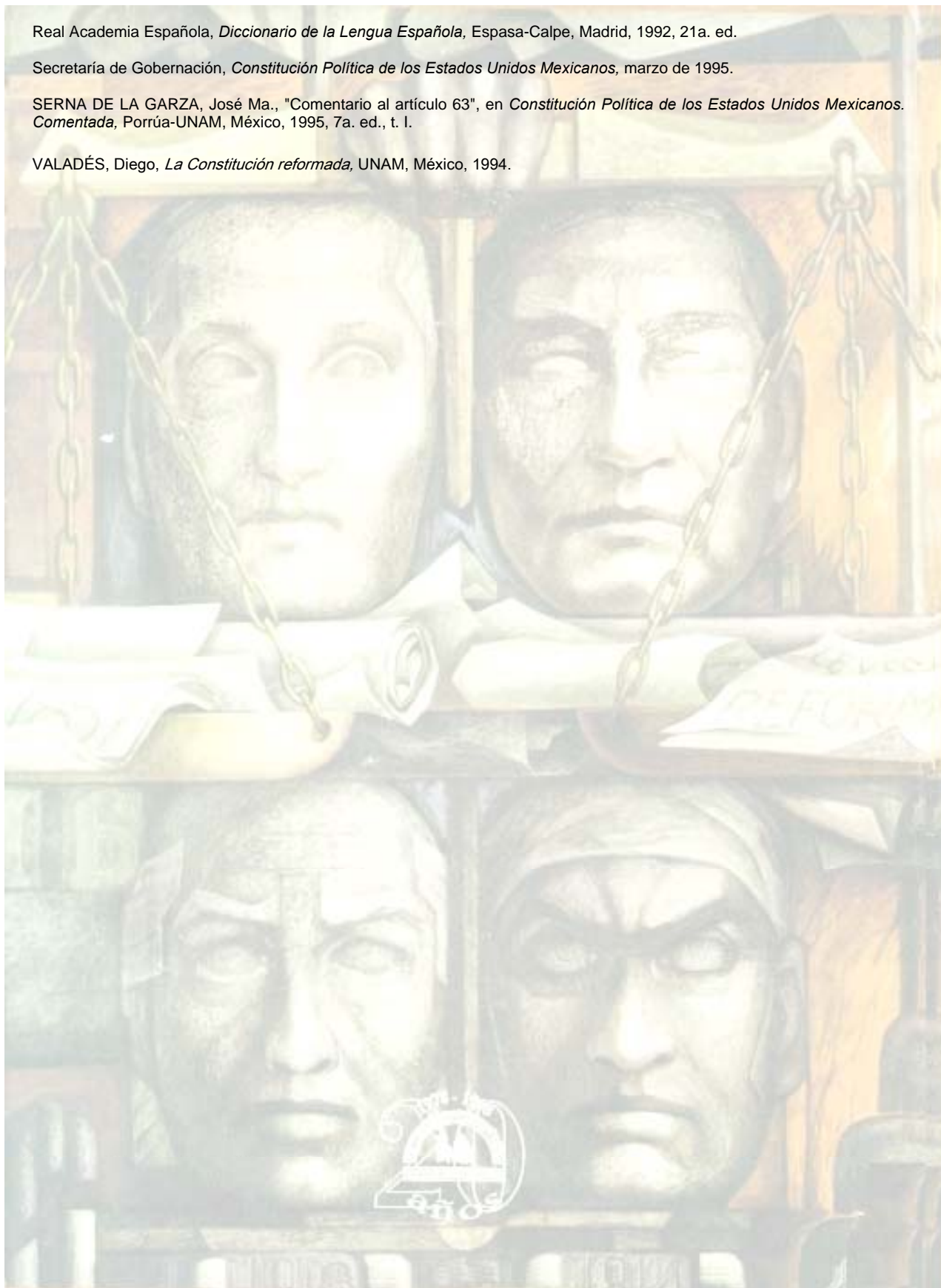
PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 63", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, t. VII.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, marzo de 1995.

SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 63", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

VALADÉS, Diego, *La Constitución reformada*, UNAM, México, 1994.



ratificación de cargos



I. *Ratificación*, del latín *ratos*, confirmado y *facere*, hacer. *Cargo*, derivado del verbo cargar, que proviene del latín vulgar *carricare* y éste a su vez del latín *carrus*, carro.

Ratificación/cargar se traduce: *ratificação/carregar* al portugués; *ratification/to load, to burden* al inglés; francés, *charger*; *bestatigung/beladen*, al alemán, y *ratificazione/caricare* al italiano.

Por ratificación se entiende aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos; por cargo, la dignidad, empleo, u oficio; igualmente, la obligación, precisión de haber, de hacer o cumplir alguna cosa; y el gobierno, dirección o custodia (DRAE, 19ª. ed.).

II. Por ratificación de cargo se entiende en el ámbito parlamentario, al acto que constituye la confirmación de una función o encargo, tanto en los órganos de administración del gobierno como en los propios cuerpos legislativos. La ratificación en los cargos públicos es un acto jurídico, administrativo, político y social que significa la confirmación a una ciudadana o ciudadano para la prestación de sus servicios en cualquiera de los órganos de gobierno.

La existencia de los cargos públicos se señala implícita o explícitamente en los documentos constitucionales de todos los países en donde se ha establecido el Estado de derecho, al determinar la estructura de gobierno y las funciones que corresponden a las personas en quienes recaen éstas. La forma de elección o nombramiento se menciona, pero no siempre se acude a la ratificación como un procedimiento obligatorio, especialmente cuando se trata de procesos de elección, como es el caso de los puestos de Presidente, Senador o Representante en los Estados Unidos.

Aunque prácticamente en todos los casos de cargos de la más alta investidura, se requiere que estos sean validados por algún órgano o sistema diferente al que lo otorgó o permitió el acceso, el término apropiado es la *calificación* (véase) cuando se trata de elecciones. La ratificación se requiere cuando el procedimiento es la designación. En los Estados Unidos los cargos judiciales pueden llegar a ocuparse a través de los dos sistemas. Generalmente los estados han adoptado la elección, pero los Magistrados de la Suprema Corte son designados por el Presidente. En este último caso, se requiere el consentimiento del Senado, es decir, la confirmación o ratificación.

En Cuba los cargos públicos en general proceden de la elección a diferentes niveles. Sin embargo, algunos actos ejercidos por los órganos ejecutivos requieren ser ratificados por las asambleas, nacional o municipales y provinciales. Por ejemplo, los comités ejecutivos de estas últimas tienen la facultad de suspender o sustituir a los jefes de las direcciones administrativas o empresas locales, requiriendo en este caso, la ratificación de la Asamblea (art. 116, inciso *h*).

III. En México, la Constitución señala en su artículo 108, dentro del título Cuarto relativo a las Responsabilidades de los servidores públicos, que se consideran como tales "a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal".

La ley fundamental mexicana señala como facultades exclusivas del Senado: 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 armada nacionales, en los términos que la ley disponga. Esta facultad queda bajo la responsabilidad de la Comisión Permanente que actúa durante el receso del Congreso (art. 79, fracciones V y VI de la Constitución política mexicana).

Otro caso de ratificación de cargos que está señalado por la Constitución mexicana, se refiere al nombramiento del Jefe del Distrito Federal (art. 122, fracción II.a), situación que ha venido

originando una polémica constante entre los diferentes partidos políticos. Se establece en la ley fundamental, que dicho funcionario será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes (art.122, fracción VI.a). El nombramiento debería someterse a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días y de no haber ratificación del segundo nombramiento, el Senado se encargará directamente del nombramiento de Jefe del Distrito Federal. Tal situación acaba de ser resuelta finalmente, con los acuerdos que dentro de la reforma política, se tuvieron en febrero de 1996, para que en 1997 se celebren elecciones directas al cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía. Por lo que se refiere a los delegados políticos en el Distrito Federal, estos reciben su nombramiento por parte del Regente y son ratificados por la Asamblea de Representantes.

Con respecto al propio Distrito Federal, el Presidente de la República aprueba (ratifica) el nombramiento o remoción en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia (art. 122, fracción II.b).

Otro caso que puede considerarse como de ratificación de cargos es el que señala la ley fundamental mexicana en materia electoral, cuando dice:

Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integran la Sala de Segunda Instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes.

La ratificación de cargos no se presenta sólo cuando el Poder Legislativo ratifica las designaciones que hace el Poder Ejecutivo. Esta se presenta igualmente dentro del mismo Poder Ejecutivo. Por ejemplo, cuando el Presidente de la República ratifica como Secretario del despacho a un servidor público y cuando éste ratifica en su cargo a un servidor público dependiente de su Secretaría (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

EVANS HUGHES, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, 2ª. ed. en español.

MARILL, Emilio, *Constitución de la República de Cuba. Temática/Legislación complementaria*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1989.

SMITH, James Frank (coord.), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones jurídicas. México, 1990, 1ª. ed., t. 2.

VEGA VERA, David Manuel, *El presidencialismo mexicano en la modernidad*, Estudio Sociológico y Constitucional, Porrúa, México, 1989.

_____, *México. Una forma republicana de gobierno*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

receso del congreso

I. Receso proviene del latín *recessus*; vacación, suspensión temporal de actividades en los cuerpos colegiados, asambleas, etc. También se utiliza para referirse al tiempo entre un periodo ordinario y otro. *Congreso* tiene su raíz en *congressus*; de *congrēdi*, caminar juntos, reunirse; en este último sentido, reunión de personas para deliberar sobre algún negocio. Edificio donde los legisladores celebran sus sesiones. Con arreglo a algunas Constituciones de España e Hispanoamérica, cuerpo legislativo compuesto de personas nombradas directamente por los electores.

El equivalente de *receso* en otros idiomas es: inglés, *recess*; portugués, *separação*. Asimismo, *congreso* en inglés es, *congress*; en francés, *congrès*; en alemán, *kongreb*; en italiano, *congresso* y en portugués, *congresso*, aunque debe aclararse que en Europa se utiliza la palabra *parlamento* para designar a este órgano legislativo.

Podemos definir el *receso del congreso* como el lapso durante el cual el parlamento interrumpe su funcionamiento integral como órgano colegiado, asumiendo cada uno de sus componentes actividades que renuevan su percepción de las demandas sociales, y estudiando y redactando proyectos legislativos. Corresponde a la Comisión Permanente u órgano afín, durante dichos recesos, atender las funciones de naturaleza formalmente legislativa.

II. En la india se le denomina periodo de intercesión, al tiempo de receso de las cámaras.

En Inglaterra a este periodo se le conoce como la prórroga en las funciones del parlamento y la apertura de una nueva sesión; diferenciándola, del tiempo en que se disuelve el parlamento y se convoca para elegir uno nuevo.

III. En el marco de estudio del derecho parlamentario mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 65 y 66 señala el tiempo en que deberá de entrar en funciones el Congreso de la Unión: del 1º. de septiembre hasta el 15 de diciembre, se llevará a cabo el primer periodo de sesiones ordinarias; pero cuando el ejecutivo inicie su encargo el 1º. de diciembre, las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo de sesiones ordinarias será del 15 de marzo hasta el 30 de abril. Respectivamente, terminando las sesiones dentro de estos lapsos, en la fecha convenida por las dos cámaras, el Congreso entrará en receso, el cual abarca a más tardar del 16 de diciembre al 14 de marzo, a excepción del año en que el Presidente de la República inicie su encargo el 1º. de diciembre, según el artículo 83 de la propia Constitución, pues, entonces, la época de receso iniciará a partir del 1º. de enero del año inmediato. El segundo receso abarcará a más tardar del 1º. de mayo al 31 de agosto.

Debe considerarse el último párrafo del artículo 66 de la Constitución mexicana, que dispone: "Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República."

El hecho de que la Comisión Permanente tenga que convocar a sesiones extraordinarias al Congreso por necesidad de su deliberación, no significa que haya terminado el receso.

Ha sido práctica político-constitucional generalizada la implantación de un organismo, que bajo distintas denominaciones, funciona durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para preparar los negocios públicos que éstos deben tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, para convocarlos a sesiones extraordinarias y para conocer determinados asuntos urgentes que, dada su premura, no puede esperar su resolución. Dicho organismo, generalmente se ha compuesto por cierto número de miembros que pertenecen a las mismas entidades legislativas, de tal suerte que se le ha considerado como derivación de éstas. Ello significa que el Congreso, dentro de los sistemas presidenciales, aunque no esté reunido, queda a salvo de la posible intromisión del Ejecutivo en los negocios cuyo tratamiento inciden en su órbita competencial. Las atribuciones de ese "organismo apéndice" del Legislativo

han justificado su existencia, ya que sin él, se rompería el equilibrio político-jurídico que debe haber entre dicho poder y el Ejecutivo durante la época de los recesos parlamentarios.

La Comisión Permanente, tiene una ininterrumpida tradición constitucional en México. En la Constitución de Cádiz, se estableció la Diputación de Cortes; la Constitución Federal de 1824 creó un consejo de Gobierno; en la Constitución Centralista de 1836 surgió la Diputación Permanente; tomó forma en el proyecto combinado que elaboraron los grupos mayoritario y minoritario de la comisión de 1842, en las bases orgánicas de 1843. En el proyecto de Constitución de 1857, el artículo 103 sugirió un Consejo de Gobierno compuesto de un diputado por cada estado y territorio y que sería nombrado por el mismo Congreso y que en los recesos funcionara (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9ª. ed.

CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1995, 110ª. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20ª. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

recinto parlamentario

I. *Recinto* proviene del latín *re* y *cinctus*, cercado, rodeado; lugar o espacio comprendido dentro de ciertos límites. *Parlamentario* perteneciente al parlamento; y de éste asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes. En Inglaterra se le denomina así a la Cámara de los Lores y a la de los Comunes. Por extensión en los demás sistemas de gobierno, es la Asamblea Legislativa a la que se le da este nombre.

Cabe destacar que la palabra parlamento proviene de *parlar*, y éste a su vez del latín *parabolare*, de parábola; de entre sus acepciones dos son de señalarse: 1. Hablar mucho y sin sustancia. 2. Hablar con desembarazo o expedición.

Los equivalentes en otros idiomas, respectivamente, son: en inglés, *precinct* y *parliamentary*; francés, *enceinte* y *parlementaire*; alemán, *einfriedung* y *parlamentarisch*; italiano, *recinto* y *parlamentare*; y portugués, *recinto* y *parlamentario*.

II. El recinto parlamentario como su nombre lo indica, es el área que ocupa el parlamento y dentro de éste, se le denomina así al lugar en donde los legisladores se reúnen para sesionar. En Inglaterra el parlamento está distribuido en 25 habitaciones destinadas a otros tantos Comités. Las Cámaras están interconectadas por corredores que atraviesan antecámaras y llegan al Salón Central.

El recinto parlamentario en la India está constituido por un gran edificio circular que incluye las Cámaras, antesalas, galerías y otros lugares que pueden ser designados por el Presidente de la Cámara de Representantes. Además, cuenta con una sala de espera, una librería y un comedor entre otras instalaciones.

Con la creación del parlamento en las cortes europeas se designó un lugar especial para que deliberaran, al que se le llamaba en un principio Cámara o cámaras, lugares cerrados que ocupaban representantes populares o de los comunes, o éstos conjuntamente con los representantes de los señores o lores.

Cabe señalar que las antesalas o *lobbies* en la actualidad han recobrado su valor original, debido a que la organización dentro del parlamento en tiempos antiguos no era la que conocemos, los representantes se reunían en pequeños grupos, en habitaciones de limitadas dimensiones adyacentes al salón de sesiones, para ponerse de acuerdo antes de discutir una iniciativa en la Cámara Central, como se le llama todavía en algunos países.

III. En México, encontramos la base constitucional del *recinto parlamentario* en el artículo 61, párrafo segundo de la Constitución, que a la letra dice: "El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar". Lo anterior significa que tanto el Presidente de la Cámara de Diputados, como la de Senadores deberán proteger el edificio o lugar en donde se reúnan a sesionar los legisladores, de cualquier violación o profanación, ya sea por parte de autoridades, o de particulares, con la finalidad de evitar presiones externas que atenten contra la independencia del Congreso y trastornen su normal desarrollo. Por otro lado, el artículo 6º. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia: "Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el Presidente de ésta lo será de aquél."

En cuanto a la Cámara de Diputados, existen en el recinto, entendido como salón de sesiones: quinientas curules, una tribuna, un lugar especial para la mesa directiva, así como un lugar destinado al cuerpo técnico que le auxilia. Por su parte, en el Senado el recinto es mucho más pequeño, cuenta con 128 curules, para igual número de legisladores, y los espacios para la tribuna, el cuerpo técnico etc., es mucho más reducido. Ambas cámaras, cuentan con las llamadas galerías, para el público en general o bien para invitados especiales.

Con referencia al tema, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado De las Galerías, artículo 205 establece que:

Habrá en cada Cámara un lugar con este nombre, destinado al público que concurra a presenciar las sesiones, se abrirán antes de comenzar cada una de ellas y no se cerrarán sino cuando las sesiones se levanten a no ser que haya necesidad, por algún desorden o por cualquier otro motivo, de deliberar sin presencia del público, en cuyo caso permanecerán cerradas,

El artículo 206 del mismo Reglamento dispone:

Habrá en las galerías un lugar especialmente destinado al cuerpo diplomático y otro a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los gobernadores de los Estados, y demás funcionarios públicos.

Las Cámaras jamás asistirán, ni juntas ni separadas, a función alguna pública fuera de su recinto, a excepción de cuando el Congreso haya habilitado un lugar especial para reunirse excepcionalmente.

En México se ha mantenido la tradición constitucional de reunir al Congreso de la Unión en un sólo salón al cual se le denomina *recinto legislativo* (*vid. supra, hemiciclo*) (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1ª. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20ª. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

recursos parlamentarios

I. *Recurso* del latín *recursus*, acción y efecto de recurrir. Memorial, solicitud, petición por escrito. Recurrir, cuya raíz latina es *recurrere*, es según una de sus acepciones, el acogerse en caso de necesidad al favor de uno, o emplear medios no comunes para el logro de un objetivo.

Parlamentario es lo perteneciente al parlamento, institución que estaba integrada por los grandes del reino que se reunían en asamblea, convocados por los primeros reyes de Francia para tratar negocios importantes. En Inglaterra se le denomina así a las Cámaras de los Lores y los Comunes. Por extensión en los demás sistemas de gobierno es la Asamblea Legislativa a la que se le da este nombre (véase la voz anterior).

En otros idiomas el equivalente de la voz recurso es la siguiente: portugués, recurso; inglés, recourse; francés, recours; alemán, resourcen, e italiano, ricorso.

II. En el derecho parlamentario, los recursos son las medidas utilizadas por los parlamentarios, para en caso de necesidad, proveer el desahogo de los asuntos urgentes, que por considerarlos así un grupo de legisladores, exigen ser tratados en ese momento, aunque no estén incluidos en el orden del día.

El recurso en el ámbito parlamentario procede cuando algún miembro de la Cámara no está de acuerdo con la resolución o el trámite que el Presidente de dicho órgano legislativo dicte sobre algún asunto.

En principio, las resoluciones del Presidente están subordinadas al voto de la asamblea respectiva, que es la que sanciona la legalidad del procedimiento. De cierto es, que teniendo el derecho de velar por los intereses populares, los miembros del parlamento pueden oponerse a la solución que a un negocio se le ha dado, por sentir que se ha agraviado a la sociedad, para lo cual se utiliza un recurso que revoque lo que ya se había aprobado en parte.

El recurso tiene su antecedente en la interpelación, que deriva del latín *interpellare*, que significa dirigir la palabra a alguien para pedir algo. Recordando que en tiempos remotos el gobierno lo detentaba una sola persona, a quien se le imputaba cierta divinidad y por ese hecho se le otorgaba un sitio especial en la mayoría de los pueblos, sin embargo, no todos creían en este poder divino y pedían, si es que no en un principio luchaban, por lo que creían les pertenecía, a partir de esta lucha de ideologías consecuencia de violentas represiones, se obtuvo la participación directa de los gobernados que pudiera vetar las decisiones de los señores poderosos y del monarca en turno. De ahí, que en nuestros tiempos se vea que los recursos son una especie de las interpelaciones que realizan los parlamentaristas a los demás poderes para exigirles la explicación de un hecho en concreto. Son una especie de interpelaciones porque son medidas que se adoptan sin previa discusión, es decir, son medidas de apremio.

III. En México, existen además de los recursos mencionados, algunos relativos al funcionamiento del Congreso, así tenemos que, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 59 expone:

En casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de las Cámaras que están presentes, podrá ésta a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en una hora distinta a la que señaló y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura.

Asimismo, el artículo 63 del mismo Reglamento dispone: "Si la resolución de todo proyecto de la ley no es exclusiva de las Cámaras entonces se recurre a discutir sucesivamente en ambas Cámaras pero observando el reglamento con respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones". (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20ª. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

reelección

I. Reelección es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.

En otros idiomas reelegir tiene su equivalente en: inglés, *to re elect*, francés, *reélire*; alemán, *wiederwählen*; italiano, *rieleggere* y portugués, *reeleição* (vid. *supra*, no reelección).

II. La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.

En Inglaterra, cuyo sistema parlamentario supone mayor equilibrio de poderes, se permite la reelección tanto del Primer Ministro como de los miembros de las Cámaras.

En los Estados Unidos de América, a pesar de tener un sistema presidencial las leyes permiten la reelección para todo cargo público. En términos generales, se observa que en materia parlamentaria y municipal, la reelección de los miembros de las cámaras de diputados, de senadores y de los concejales, en la mayoría de los países es admitida, siendo la no reelección una excepción a este postulado.

La Constitución de Bolivia permite no solamente la reelección, sino también la postulación múltiple; así el artículo 56 preceptúa: "Cuando un ciudadano sea elegido Senador o Diputado por dos o más Departamentos, lo será por el distrito que él escoja". Y el siguiente artículo agrega: "Los Senadores y Diputados pueden ser reelectos y sus mandatos renunciables".

La Constitución guatemalteca prohíbe la reelección del Presidente de la República o de persona alguna que lo haya sustituido por un periodo de dos años (art. 187); sin embargo, los diputados sí

pueden ser reelectos, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 162 que a la letra dice: "Los diputados durarán en su función cinco años pudiendo ser reelectos".

En Ecuador, la Constitución permite la reelección de los diputados, pero no en el periodo inmediato (art. 57).

En Argentina, la Constitución permite la reelección de los diputados, además, los senadores duran en su encargo nueve años y pueden ser reelegidos indefinidamente, aunque el Senado se renueva por terceras partes cada tres años (art. 42 y 48).

Mucho se ha discutido si la reelección es contraria al principio democrático, ya que se observa que la mayoría de los sistemas de gobierno la han adoptado en la integración de sus parlamentos. Algunos señalan que el reelegirse significa que se tiene el respaldo popular y que tácitamente se manifiesta una conformidad con la actuación del representante; por otro lado, hay quienes aducen un abuso de poder en la reelección, ya que el acto más democrático es que los representantes sean distintos y no "monarquizar" la institución política de la representación. Sin embargo, actualmente tenemos sistemas presidenciales y parlamentarios donde se permite la reelección y otros que la prohíben; así que no es tanto el sistema de gobierno adoptado, sino el sentir del pueblo para permitir o no que exista esta figura jurídica.

III. En México el principio de la "No Reección", fue precisamente, el lema que se adoptó durante la Revolución de 1910 como base de nuestro sistema democrático, aunque en la Constitución Política vigente, se estableció la no reelección del Presidente de la República y no fue sino hasta 1933, cuando se introdujo la no reelección inmediata para los miembros del Poder Legislativo.

En su artículo 59, la Carta Magna enuncia la prohibición para que los diputados y senadores propietarios puedan ser reelegidos en el periodo inmediato, ni siquiera les es permitido hacerlo en calidad de suplentes; mientras que a los diputados y senadores suplentes sí les es permitido ser elegidos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato.

Es significativa la anterior prohibición, ya que en México se cuenta con un sistema electoral que incluye dos formas de ser elegido: por vía directa o indirecta. De tal manera que los representantes populares electos por cualquiera de esas formas están impedidos para reelegirse, inmediatamente como propietarios, incluyéndose la prohibición a los suplentes que hubiesen actuado como propietarios.

Lo que quiso el constituyente mexicano de 1917, fue prohibir el abuso de la representación popular y por otra parte, sentar las bases para una democracia más inclusiva y participativa, a través de la renovación constante de los integrantes de las cámaras. (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Colección de Constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1ª. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995, 110ª. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20ª. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

referéndum

I. Del latín *referendum*, *referre*, procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo.

El equivalente de *referéndum* es en portugués, italiano y alemán, *referendum*; en inglés, *referendum*; francés, *referendum*.

II. El *referéndum* es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa. Divide al Poder Legislativo, permitiendo que el elector lo comparta con el Congreso o parlamento; es decir no es un instrumento que remplace a las instituciones representativas, sino que por el contrario las complementa, dando así una mayor legitimidad a las prácticas de gobierno.

Los orígenes del referéndum se remontan al siglo XVI, cuando se solía requerir a los delegados en la Asamblea Suiza que consultaran a sus circunscripciones sobre las cuestiones importantes, procedimiento conocido como comisión *ad audiendum et referendum*.

La idea del referéndum durante el siglo XVIII en el proyecto de Constitución de 1793 en Francia, propuesto por Juan Jacobo Rousseau, también se propuso el referéndum legislativo que era votado por el cuerpo electoral. Otro de los puntos de partida fue la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802, en la que para su aprobación, fue necesario que votaran en todos los ayuntamientos los ciudadanos mayores de 20 años.

El *referéndum* adopta diferentes formas en cuanto a su objeto: en el ámbito constitucional, se emplea cuando se tenga por objeto las reformas a la Constitución. En cuanto a su objeto legal, aparece en Francia después de la revolución de 1831 en donde hubo una lucha entre los partidarios del sistema representativo y quienes querían someter toda clase de leyes al voto popular; esta última actitud dio origen al veto popular, el derecho de reclamación y de censura propuesto por Condorcet durante la Revolución francesa.

Se habla de referéndum nacional, cuando es aplicado en la nación entera, por el contrario cuando es de aplicación comunal se le denomina referéndum municipal. El *referéndum* es facultativo cuando es aplicado en el cuerpo legislativo por voluntad del Poder Legislativo, y es obligatorio cuando la Constitución establece que todos los actos del cuerpo legislativo deben someterse al referéndum popular.

Si bien es cierto, que es el Congreso quien debe decidir acerca de la aprobación de una ley, el *referéndum* es el "termómetro social" para saber si la iniciativa tiene el respaldo que se desea. Hay que diferenciar el referéndum del veto popular, ya que el primero se da antes de aprobar una ley y el segundo existe después de que fue aprobada. También, debemos de señalar que el referéndum no es una iniciativa popular para crear leyes, ya que para eso existe el Congreso, sino para ratificarlas.

Es pertinente diferenciar al referéndum del plebiscito, que teniendo similar connotación, son utilizados con propósitos de mayor especificidad, el primero para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia política y el segundo para la adopción de resoluciones legales o administrativas que no implican pronunciamientos ideológicos políticos.

El referéndum es una institución característica del régimen democrático, el cual supone una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o de la aprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos políticos.

En España, la Constitución contempla en su artículo 92, que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas al referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Dicho referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los diputados.

La Constitución francesa, señala en su artículo tres que: "La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum."

Asimismo, en algunos países latinoamericanos como Guatemala y Ecuador, es común que la constitución contemple la figura de la consulta popular o referéndum para garantizar la plena aceptación de una ley. Este derecho lo pueden ejercer tanto la Asamblea Nacional como el Ejecutivo.

En Colombia, según dispone el artículo 170 constitucional,

... un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.

La Constitución de la República del Paraguay alude al referéndum en su artículo 121 que dice: "El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley."

III. En México, aunque aún no se expiden los ordenamientos reglamentarios para regular el referéndum y el trámite de procedimiento para la iniciativa popular, el Congreso de la Unión puede utilizar lo que se llama referéndum facultativo, en el cual la asamblea, es plenamente dueña de resolver si recurre o no al referéndum, teniendo en cuenta que el valor de éste, no es constitucional, ni determinante. De acuerdo a la situación jurídico-constitucional actual del referéndum, éste no es obligatorio en México, hasta en tanto no lo determine la Ley Suprema, ya que actualmente el artículo 40 señala que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa" (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS)

bibliografía

Colección de Constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1ª. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6ª. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, 1984, 20ª. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

PINA, Rafael de, "Diccionario de Derecho"; Porrúa, México, 1978, 7ª. ed.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

reforma constitucional

I. *Reforma* es la acción o efecto de reformar, del latín *reformare*. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa. *Constitucional*, deriva de constitución y éste de *constituyere*, lo que se constituye, lo que se crea, la base de lo construido.

Reforma tiene su equivalente en inglés, reform; francés, réforme; alemán, reform; italiano, reforma; y en portugués, reforma.

Por su parte, constitucional en otros idiomas equivale a: inglés, *constitucional*; francés, *constitucional*; alemán, *verfassungsmäßig*; italiano, *costituzionale* y, portugués, *constitucional*.

Técnicamente es el procedimiento que dicta la propia Constitución para que se le realicen las enmiendas necesarias.

II. Es importante destacar que en el derecho anglosajón la tendencia es a realizar muy pocas reformas a sus Constituciones, mientras que el Romanocanónico se da todo lo contrario. En el parlamento inglés se considera como el proceso para modificar una iniciativa o una propuesta que esté discutiendo el legislativo en ese momento; puede ser en el sentido de cambiar algunas palabras por otras más adecuadas o señalar una forma diferente al escrito de iniciativa o corregir las omisiones habidas. Lo que se vaya a modificar ante la Asamblea debe de acompañarse con una explicación que detalle las mejoras y ventajas de la modificación, esto para aumentar su aceptabilidad y presentar a la legislatura una alternativa diferente a la original.

La noticia de una reforma es dada y dirigida por el miembro que la firme. Sin embargo, en la Cámara de los Representantes una reforma puede ser iniciada por cualquiera de sus miembros siempre y cuando no sea el asambleísta que haya dado la noticia.

Recordemos que en derecho parlamentario se le llama "noticia", a la facultad que tienen los miembros de ese órgano para presentar por escrito las posibles propuestas de iniciativas reformas o recursos a discutirse en el periodo de sesiones.

La Constitución española establece un doble sistema para llevar a cabo la reforma constitucional, según sea la materia de la enmienda. La iniciativa para llevar a cabo la reforma puede ser ejercida por el gobierno, el congreso de los diputados, el senado, o la asamblea legislativa de las comunidades autónomas, se excluye en todo caso la iniciativa popular. De todas formas, son las cortes generales las que aprueban la reforma constitucional y el pueblo la ratifica por medio de referéndum potestativo en las materias que no afecta en la totalidad de la Constitución o al título preliminar, derechos y libertades públicos o a la Corona y es obligatorio en éstas. Asimismo, en dichas materias la aprobación deberá ser al menos por la mayoría de dos tercios de la Cámara, mientras que en la reforma de las demás materias bastará la mayoría de tres quintos de las cámaras. En las materias contempladas en el artículo 168, una vez aprobada la reforma por las cámaras se disuelven las cortes, y las nuevas cámaras proceden a la aprobación de la enmienda (por dos tercios de ambas cámaras, la cual debe ser sometida inmediatamente a *referéndum*). La reforma constitucional no puede iniciarse en tiempos de guerra o de vigencia de los estados de alarma, de excepción o de sitio.

La teoría constitucional considera que en la medida que los acontecimientos sociales modifican o imponen nuevas costumbres, el marco jurídico de la sociedad se ve afectado, siendo necesario actualizarlo, ya sea agregando o quitando la parte que sea obsoleta o que afecte a los sectores mayoritarios de la sociedad. Es, y no sin razón, un proceso delicado y en el cual deben de intervenir todos los gobernados de manera directa a través de las formas de democracia semidirecta o por medio de sus representantes populares.

En Guatemala la Constitución en su artículo 277 señala que tienen facultad para proponer iniciativas para reformar la Constitución:

- a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros (el cual lo integran el Vicepresidente, los Ministros y el Presidente de la República, quien presidirá la sesión).
- b) Diez o más diputados al Congreso de la República.
- c) La Corte de Constitucionalidad (tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, actúa como tribunal colegiado independiente de los demás organismos del Estado; está integrado por cinco magistrados titulares los cuales serán designados individualmente, uno por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, otro por el pleno del Congreso de la República, uno más por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, un cuarto por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el quinto por la Asamblea del Colegio de Abogados).
- d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

La República Dominicana en el artículo 116 de su Constitución dispone que la reforma de la misma ante el seno del Congreso Nacional será a propuesta del Poder Ejecutivo o por las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara.

La Constitución hondureña también señala que el Congreso Nacional podrá decretar la reforma constitucional en sesiones ordinarias con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. Sin embargo, limita la reforma y prohíbe que sean modificados los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente presidente de la República el que lo haya sido y el referente a quienes no puedan ser presidentes de la República por el periodo subsiguiente.

La Constitución salvadoreña, manda en su artículo 248 que se podrá acordar la reforma constitucional por la Asamblea Legislativa con el voto de la mitad más uno de los diputados electos. Pero para que tal reforma pueda aprobarse, deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea legislativa con el voto de dos tercios de los diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará publicar en el Diario Oficial. Además, la reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez y no pueden reformarse en ningún caso los artículos que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República

Nicaragua contempla en su Constitución la reforma constitucional parcial o total; tienen facultad para iniciar la primera, el Presidente de la República o un tercio de los representantes ante la Asamblea Nacional (integrada por 90 representantes elegidos por el sistema proporcional y que fungen durante seis años); la iniciativa de reforma total corresponde a la mitad más uno de los Representantes ante la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma total deberá contener la expresión de motivos y dictaminada por una comisión especial que la dictaminará en un plazo no mayor de sesenta días. Al aprobarse, la Asamblea Nacional fijará un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente y mientras no se apruebe por la nueva asamblea la nueva Constitución, seguirá en vigencia la actual.

De manera similar a Nicaragua, Costa Rica también contempla la reforma parcial y general de la constitución, esta última sólo podrá hacerse por la Asamblea Constituyente convocada al efecto.

Venezuela admite una reforma parcial o total, sólo que difiere en que en la parcial podrá comenzarse en sesión ordinaria y terminar en sesión extraordinaria en el mismo periodo

constitucional, y para la segunda, que la iniciativa sea hecha por la tercera parte de los miembros del Congreso o por la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas de los estados, quienes a su vez la hayan aprobado por mayoría absoluta por dos ocasiones.

En Colombia la Constitución Política podrá ser reformada por el congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, según enuncia el artículo 374 constitucional. Para lo cual se necesita que la iniciativa sea presentada por diez miembros del Congreso o el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente (art. 375).

En Bolivia para que la Constitución pueda ser reformada se necesita previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las cámaras. Además, la ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla (art. 230).

La Constitución chilena admite un recurso para el Ejecutivo al normar la reforma constitucional, ya que, la iniciativa del Presidente de la República o de cualquiera de los miembros del Congreso debe ser aprobada por las tres quintas partes de ambas cámaras y votada sin discusión alguna, sesenta días después de su aprobación, enviándola al Ejecutivo para que la promulgue, y si éste objetare y el Congreso insistiere por las tres cuartas partes de su totalidad, el Presidente de la República deberá promulgar dicha modificación, a menos que, consulte a la ciudadanía mediante plebiscito (art. 117).

En Ecuador, la reforma puede ser a iniciativa del Presidente de la República, de la Corte Suprema de Justicia o por iniciativa popular. El proyecto tendrá que ser aprobado por dos terceras partes de la totalidad del Congreso, quien lo remitirá al Ejecutivo para sanción y promulgación. Pero, de existir rechazo por parte del Primer Mandatario, éste, dentro de un plazo de noventa días someterá a consulta popular la parte o partes exclusivamente del proyecto de reformas que hubieren sido objeto de discrepancia (art. 149).

La Constitución de Perú en su artículo 206 dispone:

Toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

La Constitución argentina no contempla una forma específica para modificar la Constitución.

Paraguay, en cambio decide que la reforma realizada a la Constitución se pondrá en vigor solamente después de diez años de su promulgación; y la iniciativa será por parte del Presidente de la República, por el veinticinco por ciento de cualquiera de las cámaras del Congreso o por treinta mil electores en petición firmada (art. 289).

III. Por cuanto a la Constitución mexicana se refiere, dispone en su artículo 135 que: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada." Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por las mayorías de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente

en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Es de hacerse notar que en México, donde la iniciativa de reforma constitucional, corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados Federados, la inmensa mayoría de dichas iniciativas, han provenido del Presidente. Asimismo es de comentarse, que la Constitución Mexicana, que fue promulgada en 1917, lleva a la fecha más de 300 enmiendas y adiciones.

La reforma constitucional más reciente, fue en agosto de 1996, sobre la materia electoral en donde se reformaron 16 preceptos de la Ley Fundamental con el consenso de todas las fuerzas parlamentarias representadas en el Congreso (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991

GARCIA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

Gran Enciclopedia Larousse, Planeta, 1991, 2a. ed.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

reforma de ley y decreto

I. Reforma (*vid. supra*). Ley del latín *lex, legis*; precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En el régimen constitucional, es una disposición votada por los congresos, cortes o parlamentos y sancionada por el Jefe del Estado.

Su significado en otros idiomas es: en inglés, *laws*; francés, *loi*; alemán, *gesetz*; italiano, *legge* y portugués, *lei*.

Decreto proviene del latín *decretum*, disposición de naturaleza legislativa que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el Poder Ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.

En inglés significa *decree*; en francés, *décret*; en alemán, *erlab*; en italiano, *decreto* y en portugués, *decreto*.

II. La iniciativa de ley aprobada por la asamblea parlamentaria, se diferencia de la propuesta de ley, que aún se encuentra como proyecto en "borrador", o de que sea un simple proyecto presentado a la asamblea para su discusión y posterior aprobación.

En la India, es una iniciativa que ha sido aprobada por las dos cámaras parlamentarias y sancionada por el Presidente, sin que exista disposición en contrario, tiene vigencia desde el momento en que se publica en la Gaceta de la India, publicación oficial.

En España, según el artículo 87 de la Constitución:

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las cámaras. Las Asambleas de las comunidades autónomas podrán solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa (...).

El artículo 167, en el numeral 3 señala: "Aprobada la reforma por las cortes generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras".

En el sistema presidencial, los decretos legislativos comprenden disposiciones normativas al Poder Ejecutivo, dotados de la misma eficacia que la ley formal. A diferencia de ésta, revisten el carácter de concreción, particularidad e incluso personificación, pues sirven para aplicar disposiciones generales y abstractas a situaciones concretas y particulares.

Los decretos legislativos difieren de los Decretos-Ley o Administrativos, en cuanto al alcance jurídico y al régimen legal para controlar su constitucionalidad; aquellos emanan del Congreso, éstos del Ejecutivo.

Las reformas a las leyes o decretos tienen sus orígenes desde que existe el gobierno, llámese monárquico, parlamentario, demócrata, republicano, socialista, etc. Toda autoridad está sujeta, por mucho poder que ejerza, a los cambios sociales y éstos a su vez, se ven afectados por factores internos y externos como las costumbres, que en la medida de las necesidades de un pueblo se van modificando, amén de la influencia externa que se deriva de las relaciones con otros países, particularmente con el comercio, el turismo y los medios modernos de comunicación. Así lo demuestra la historia con guerras y conquistas basadas en un principio, en doctrinas religiosas o poderío guerrero, pero que a final de cuentas sirvieron para que a través del comercio se unificaran criterios y costumbres. De ahí que, los gobiernos tenían que ser flexibles para mandar un día una orden y al mes siguiente modificarla o cambiarla por otra, a fin de mantenerlas actualizadas.

III. En México, el artículo 72 constitucional, preceptúa que: "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 en las discusiones y votaciones..." La fracción f, de dicho ordenamiento, establece que: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". Por otro lado, el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

En realidad, la experiencia parlamentaria, nos ha mostrado que los decretos, más que reformarse, se abrogan. Resulta importante mencionar también, que en la práctica legislativa mexicana, existe la formalidad de decir: "decreto que reforma y adiciona...", esto en el encabezado de una iniciativa de ley (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa México, 1995, 110a. Ed

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

ROOB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

reforma del estado

I. Del latín *status*, estado, condición, aptitud, en español significa situación, posición, condición; nación, poder público, entidad política soberana. La palabra reforma viene del latín *reformare*, reformar, volver a formar, en español significa acción o efecto de reformar, cambio, innovación, mejora, corregir, enmendar, poner en orden.

II. En los países democráticos liberales del tercer mundo la globalización económica entre los estados capitalistas ricos con la participación de las empresas transnacionales, acentuó las tesis económicas y políticas sobre el libre comercio, generando preocupación la intervención del Estado en la vida económica a través de empresas de participación estatal y organismos descentralizados, planteando la necesidad de desincorporarlos, convirtiéndolos en propiedad privada. La Reforma del Estado se identifica con el adelgazamiento del aparato estatal mediante la venta de sus empresas en plazos cortos y en una reforma administrativa *ad hoc*. El Estado debe reducir sus acciones a las propias del estado de derecho con división de poderes: un aparato administrativo-ejecutivo pequeño pero eficiente; un Poder Judicial suficiente y eficiente y un Poder Legislativo heterogéneo y plural, consciente y respetuoso de las nuevas formas de participación política gremial neoliberales y neocapitalistas que por medio de la concertación y el consenso sustraen de los cuerpos legislativos (cámaras de diputados y de senadores) temas de discusión económica y algunos políticos.

III. En México la *reforma del estado* se identifica:

a) Con el neoliberalismo y el neoinstitucionalismo, ajeno a las características del aparato administrativo burocrático nacional y su origen y dependencia del poder político real vinculado al funcionamiento de un partido político;

b) con la tecnocracia como la toma del poder formal por parte de personas y grupos ajenos al acontecer político nacional y sus vicisitudes partidistas;

c) con una nueva forma de dependencia de los países subdesarrollados a los países altamente industrializados, capitalistas y ricos que consideran viable la aplicación de modelos elaborados de acuerdo a sus condiciones a los demás países sin importar su grado y características de desarrollo; y

d) con la concertación y el consenso como formas de analizar y debatir los problemas económicos, partiendo del supuesto de que éstos pueden resolverse mediante acuerdos de pérdidas y ganancias entre las partes en disputa, mismas que representan intereses distintos, pero conciliables con los nacionales (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Política Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Concertación y Reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

REBOLLEDO, Juan, *La Reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Informes de Gobierno I, II, III, IV, V y VI*, editados por Presidencia de la República, México, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

SULBRANDT, José, *Proyecto de Investigación Comparada sobre los Procesos de Concertación Económico Social para la Reforma del Estado*, Documento PNUDCLAD, 1993.

Temas mexicanos de sociología jurídica política, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1996.

reforma política

I. *Reforma* (véase *reforma constitucional*). *Política* deriva del latín *politicus*, que a su vez proviene del griego *politikós*, arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.

Política se escribe en lengua inglesa, *politics*, en francés, *politique*; en alemán, *politisch*; en italiano, *politica* y en portugués, *política*.

II. La reforma política difiere de la constitucional en que la primera tiene como objeto la forma de estado, la forma de Gobierno, el equilibrio y relación de los factores reales de poder y el sistema o procedimiento electoral; mientras que la segunda, como su nombre lo indica, modifica el texto constitucional, con relación a estos aspectos u otros de la vida social; la primera es una transformación que de inmediato afecta lo real, y la segunda, es de naturaleza formal, que de manera mediata trasciende en lo real. En un régimen democrático-constitucional necesariamente una implica a la otra, en una relación causal en la que indistintamente una y otra pueden ser causa o efecto.

La idea de reforma política está íntimamente vinculada a los partidos políticos, pues, por lo general, son estos sus protagonistas son su precursor y catalizador. Los partidos políticos son base para el proceso de integración, recogen el sentir político, económico y social de la población ayudando en la estabilidad del gobierno. Sirven como un canal de comunicación entre el gobierno y los gobernados. Algunos autores estiman que sin partidos, el sistema de gobierno parlamentario no existiría.

En Inglaterra, los orígenes de los partidos políticos son relativamente recientes; fueron reconocidos por Edmund Burke en 1769. Según historiadores los partidos se originaron en los grupos *Whig* y *Tory* a finales del siglo XVII.

El Gobierno en Inglaterra es por lo general un gobierno de partido; sin embargo, los partidos que no están reconocidos por la ley, no participan de las actividades internas del gobierno pero sí en la vigilancia, orden y propósito de las elecciones. El partido más antiguo en Inglaterra es el Conservador, sus orígenes se remontan a más de 300 años, en la época de los Stuardos; se le conoció como el Partido de Tory, localidad de Bretaña, nombre que fue cambiado posteriormente por el de Partido Conservador, según el Acta de Reforma de 1832. El de los Trabajadores o Laboristas, se formó el 27 de febrero de 1900 con el propósito de asegurar la representación de la clase trabajadora en la Cámara de los Comunes. El Partido Liberal surgió del antiguo Partido de la localidad de Whig que tuvo sus orígenes en 1679. Existen partidos minoritarios como el Partido Comunista de Gran Bretaña, el Partido de la Oposición Nacional, el Partido Nacional Escocés, etcétera.

La reforma política surge al igual que las otras especies de reformas como consecuencia de los cambios en el sistema de instituciones y partidos políticos, los cuales en la medida de las necesidades político-sociales, modifican sus estrategias buscando captar el mayor número de seguidores y simpatizantes. Los actuales sistemas electorales contemplan un sin número de recursos y medidas que integran el proceso de elección, así como, de instituciones que de manera imparcial tienen la responsabilidad de llevar a cabo junto, con los partidos políticos la jornada electoral. La participación de los partidos políticos y sobre todo, de las organizaciones y comités de ciudadanos independientes ha sido lo más innovador dentro de la reforma política.

Pese a las críticas que pueden hacerse al sistema representativo mediatizado por los partidos, éstos parecen constituir, por lo que atañe a la organización de los actuales regímenes democráticos, la única fórmula que posibilita encauzar hacia resultados prácticos las opiniones políticas de los ciudadanos.

Algunos políticos prácticos o teóricos de la política, ven con escepticismo las bondades de las reformas políticas, porque consideran que son cambios tibios de las superestructuras formales de los órganos del Poder, para mediatizar a la ciudadanía y evitar las revoluciones o cambios trascendentales de la sociedad.

III. El artículo 41 de la Constitución de México describe de manera general como se conformará el sistema electoral así como las instituciones políticas o partidos; por supuesto que existe un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el cual se especifica la creación de un Instituto Federal Electoral, de los partidos políticos, la jornada electoral, etc.; esta preceptuación ha sido producto de una casi permanente reforma política que ha vivido el país de 1977 a la fecha.

La última reforma política que el país ha sufrido fue en agosto de 1996. La cual reforma 16 artículos de la Constitución en materia electoral, estableciendo entre otras cosas: que la afiliación de los partidos políticos será individual; por primera vez en la historia del país, se separa el Poder Ejecutivo de las instituciones electorales, ya que los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral serán electos por mayoría en la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; el Tribunal Electoral pasa a formar parte de la estructura del Poder Judicial Federal. Sus magistrados serán electos por mayoría calificada en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; queda regulado el financiamiento, gastos de campaña y origen, uso y destino de los recursos de cada partido político; se reduce el umbral de sobrerrepresentación y se establece que ningún partido podrá obtener en futuras elecciones más de 300 diputados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, será electo por votación universal, directa y secreta por los habitantes de la ciudad de México; etc. (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Ma. Jesús, Parlamento y lenguaje. *El vocabulario político en la Asamblea de Extremadura*, 1983-1987.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy; John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, 1987, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 4a. ed.

reformas constitucionales prohibidas

I. *Reforma*, proviene del latín *reformare*, reformar, volver a formar, en español significa acción o efecto de reformar, cambio, innovación, mejora, corregir, enmendar, poner en orden. La voz *constitución* viene del latín *constitutionem*, participio pasivo de *constituere* "constituir". La palabra *prohibir* proviene del latín *prohibere*, prohibir, impedir, rechazar; en español significa ordenar que no se haga algo, vedar, impedir.

II. En la democracia liberal individualista con división de poderes y estado federal -estado democrático de derecho- las reformas constitucionales no pueden darse cuando por medio de éstas se violentan sus principios básicos, no hay lugar a la discusión sobre reformar aquellas instituciones democráticas sustanciales, hacerlo implicaría la existencia de un nuevo régimen político de características distintas que no puede incluirse en el espacio de una reforma.

En algunas constituciones se delimita la competencia del órgano legislativo cuya función es reformar a la Constitución, incluyendo una disposición que determina que artículos y qué materias no pueden reformarse. Las más comunes son:

- a) Las garantías individuales vinculadas con los derechos del hombre y del ciudadano, garantes de la libertad y la igualdad como formalización de la dignidad de la persona humana;
- b) las que mantienen la competencia de las entidades en los estados federales;
- c) la legalidad y eficacia de la división de poderes; y
- d) la participación de los gobernados en la elección de los gobernantes por medio de procesos electorales libres y limpios regulados en la ley.

En la Constitución alemana de 1949 se consigna expresamente que artículos no pueden ser reformados, desatando con ello una polémica de carácter teórico-político sobre el concepto de soberanía y su formalización en la Constitución o Ley Fundamental.

Los artículos cuyo contenido se prohíbe reformar son una autolimitante del poder soberano y su eficacia depende de la decisión que tomen los gobernantes frente a ella, si estos deciden reformarlos generarán una nueva legalidad, que trastoca al régimen democrático, pero que si se tiene el poder suficiente generará un nuevo derecho, su derecho, aún mediante el ejercicio de la coacción, legalizando su fuerza (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DUVERGERE, Maurice, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1984.

GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Temas Mexicanos de Sociología Jurídica-Política*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México 1996.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Facultad de Derecho, Madrid, 1980.

refrendo

I. *Refrendo* proviene del latín *referendum*, firma puesta en los decretos al pie de la del jefe del Estado por los ministros, que así completan la validez de aquellos.

El término tiene su equivalente en inglés, *countersing*, en francés, *contresigner*, en alemán, *abzeichnen*; en italiano, *autenticare* y en portugués, *referenda*.

II. En los regímenes parlamentarios, donde el jefe del Estado no es responsable políticamente y a veces tampoco penalmente, todos sus documentos deben ir refrendados por uno o varios ministros. En el caso de que el decreto afecte a varios ministerios, el refrendario es el jefe del Gobierno. Cuando la responsabilidad del gobierno es colectiva, los decretos del jefe de gobierno tienen que ir refrendados por los ministros interesados.

Los refrendos figuran en las actas emanadas no sólo de las cancillerías de los papas, emperadores y reyes, sino también de los señores. El refrendo daba fuerza legal a la firma, que por lo general, no era original. Esta firma, que al principio no era más que una medida interna de la cancillería, se convirtió en el refrendo ministerial indispensable para la validación de las actas reales. El uso del refrendo se generalizó al transformarse las monarquías absolutas en monarquías parlamentarias o constitucionales. En Inglaterra y en Escocia se hizo obligatorio mediante las actas de Establecimiento (1701) y de Unión (1707).

En forma similar a la disposición constitucional mexicana, la chilena, dispone que los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin ese requisito esencial (art. 35).

En España la Constitución establece que la persona del rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Los actos del rey serán refrendados por el presidente del gobierno y, en su caso, por los ministros competentes por razón de la materia. Cuando se trate de la propuesta y nombramiento de presidente del gobierno o de la disolución de las cámaras y convocatoria de nuevas elecciones, al no haber ningún candidato a presidente del gobierno que haya obtenido la investidura, los actos del rey serán refrendados por el presidente del congreso de los diputados. Además, de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

III. En México el refrendo tiene sus particularidades. El jefe del Estado es el Presidente y los ministros o secretarios de Estado son nombrados por él, de tal manera que la fuerza que tiene el refrendo en el sistema parlamentario, es mayor a la que se logra en el sistema presidencial. A pesar de esto, los secretarios asumen la responsabilidad que se deriva de los reglamentos, decretos y circulares del Jefe del Ejecutivo, uniendo su firma a la de éste, al pie de los mismos.

La Constitución mexicana vigente determina en el artículo 92 que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo al que le corresponda el asunto y que sin este requisito no serán obedecidas.

Sin embargo, la misma Constitución mexicana, en su artículo 89 que enumera las facultades y obligaciones del Presidente de la República, alude a lo que podría ser un refrendo parlamentario, que algunos autores consideran se trata más bien de una ratificación, ya que el Jefe del Ejecutivo para poder nombrar embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, coroneles, empleados superiores de Hacienda y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, necesita la aprobación por parte del Senado de la República y si éste no estuviera en sesiones, de la Comisión Permanente.

Un aspecto también relevante en el derecho parlamentario mexicano, es el hecho de que el Presidente deba presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además, de someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1995, 110a. ed.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Gran Enciclopedia Larousse, Planeta, 1991, 2a. ed.

ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.

The Congress Dictionary. *The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley & Sons.

regla permanente

I. *Regla* proviene del latín *régula* (véase *comité de reglas*). *Permanente* adjetivo que proviene del latín *permanens entís*, y del verbo *permanere* que permanece.

En otras lenguas reglas/permanecer se dice: portugués: *régua, regra*; inglés: *to stay, to remain/rule*; francés: *rester, demeurer/règle*; alemán *regel*, e italiano *rige, regola*.

Regla es un precepto, principio o máxima en las ciencias y en las artes. (DRAE, 19a. ed.) Por regla permanente se entiende en el ámbito legislativo, a la norma que regula las actividades de los integrantes del parlamento.

II. Una disposición emitida por cualquiera de las cámaras del parlamento inglés para regular y dirigir sus procedimientos puede ser declarada como una regla permanente (*standing order*). Este tipo de reglas mantienen su vigencia hasta que la propia Cámara las declara nulas. Si se pretende que una regla se convierta en permanente, de inmediato puede ser declarada como tal, pero igualmente, una regla o resolución de una sesión parlamentaria previa puede ser declarada como permanente en una sesión posterior.

Las reglas permanentes son suspendidas por la Cámara en ocasiones, ya sea en forma temporal u obedeciendo a un propósito particular. Generalmente se requiere de notificación para una moción que suspenda la regla. Algunas reglas y resoluciones son observadas en la práctica en sesiones subsecuentes y por diferentes parlamentos, sin que lleguen a convertirse en reglas permanentes.

Ninguna de las cámaras emite las reglas provistas de un código completo de procedimiento y gran parte de éste se sustenta en la costumbre y el precedente, y es complementado, en el caso de la Cámara de los Comunes, por disposiciones del Presidente. En esta Cámara, las reglas permanentes restringen considerablemente los derechos que los miembros disfrutaron con anterioridad.

Por su parte, el sistema parlamentario norteamericano cuenta con un conjunto de reglas, pero el debate de cada iniciativa requiere la previa discusión sobre la regla que se empleará durante el mismo. Existen reglas abiertas que permiten proponer enmiendas durante el debate, y reglas cerradas o reglas cerradas modificadas, que contienen la prohibición de presentar enmiendas durante el debate. Estas últimas son conocidas como reglas mordaza.

III. En el sistema parlamentario mexicano, las reglas permanentes que regulan los procedimientos dentro de las cámaras conforman el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene el carácter de obligatorio para todos los integrantes del Poder Legislativo. Existen sin embargo, reglas o normas que se aplican a los procedimientos internos, y que no se han incorporado a este Reglamento, sino que forman parte de las prácticas o costumbres parlamentarias (véase *costumbre parlamentaria*) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica, México, 1987.

reglamento provisional

I. *Provisional*, es lo dispuesto o mandado interinamente. Pero no hay que perder de vista que la voz deriva de provisión y éste del latín *provisio-onis*, y una de sus acepciones se refiere al despacho o mandamiento que en nombre del rey expedían algunos tribunales, especialmente los consejos y audiencias para que se ejecutaran lo que por ellos se ordenaba y mandaba.

Este significa en inglés, *provisional*; en francés, *provisoire*; en alemán, *provisorisch*; en italiano, *provvisorio* y en portugués, *provisional*.

II. En la actualidad se dispone de reglamentos provisionales cuando expresamente se les da el carácter de temporales a ciertas disposiciones.

Los reglamentos parlamentarios tienen su origen en Inglaterra y Francia, que es donde se ubican los antecedentes del parlamento y la asamblea nacional, en virtud, de que se dejó sentir en ellos la necesidad de regular el procedimiento de sus trabajos, el orden en las discusiones y los derechos y obligaciones de sus miembros.

En los regímenes parlamentarios, el parlamento confirma las ordenanzas administrativas emanadas del Ejecutivo por medio de complementos reglamentarios. Dichas ordenanzas son provisionales, inclusive hay países donde lo provisional tiene mucho adelantado para convertirse en definitivo, pero este es un defecto que no debe ser tomado en cuenta, ya que se remedia con no olvidar que el parlamento es genuina representación de la soberanía del Estado.

III. En México, en la Ley Orgánica del Congreso General menciona el artículo segundo transitorio que mientras se expiden las disposiciones reglamentarias relativas a esta Ley y al Reglamento Interior de Debates, serán aplicables, en lo que no se oponga el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De lo que se deduce, que el citado Reglamento estará en vigor mientras que se promulgan las demás disposiciones a las que hace referencia, o sea, que es un reglamento provisional, pese a que ha regido desde 1934. Esto se explica en razón de lo siguiente: 1o. La Ley Orgánica se reformó en 1994; no así el Reglamento, que por ese motivo es obsoleto en muchos de sus artículos. Su actualización, reforma o abrogación es una materia urgente. 2o. El artículo tercero de la propia Ley Orgánica del Congreso General, prevé que cada una de las cámaras deben expedir el Reglamento para su propio gobierno interior, lo cual significa que el Reglamento vigente debe ser sustituido por los particulares de las cámaras de diputados y senadores (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.
- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1980, 2a. ed.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

reglamentos parlamentarios

I. Reglamento deriva del latín *reglare*; colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

En inglés equivale a *bylaw, rules*; en francés, *règlement*; en alemán, *verfügung*; en italiano, *regolamento* y en portugués, *regulamento*. Unidos ambos vocablos el equivalente sería: en portugués *regulamento parlamentario*; inglés, *rules of orders*; en francés, *reglément parlementaire*; italiano, *regolamento parlamentario*; alemán, *gestchäftsordnung*.

II. Para el parlamento inglés, la voz alude a las disposiciones con las cuales se regula el procedimiento, debate y conducta de los miembros de la Asamblea Representante. Además, la mayoría de las disposiciones no están escritas y las que sí lo están son rescatadas del libro de debates y del libro de acuerdos o de experiencias personales; la parte escrita constituye solamente una pequeña porción del conjunto de reglamentos.

Las fuentes de donde emanan los reglamentos en el sistema parlamentario son principalmente:

1. La Práctica, también llamada "antigua costumbre" la cual tiene fuerza con sólo probar que *de facto* existe.
2. Mandamientos permanentes y mandamientos ocasionales. Los primeros deben de aplicarse cuando esté sesionando la Cámara, y tienen una vigencia que dura más de una sesión; sin embargo, los mandamientos de sesión y resolución tienen una existencia limitada a la duración de la sesión en la cual fueron creadas.
3. Procedimiento para elegir la Presidencia. Constituye el precedente o jurisprudencia de la Cámara de los Comunes, ya que la Cámara de los Lores no lo tiene.
4. El Estatuto. Los ejemplos de modificaciones estatutarias al procedimiento son casi inexistentes. Algunos de esos estatutos preceptúan procedimientos comunes a ambas cámaras, así como el procedimiento para tratar la inconformidad entre las dos Cámaras. Recuérdese que estatuto, en derecho parlamentario, significa una propuesta aprobada por el cuerpo legislativo y asentada formalmente en un documento.

Por otra parte, los reglamentos tienen características específicas como son:

- a) La relatividad y dependencia de su normatividad, en tanto regla que alude al debido comportamiento de las Asambleas, con sujeción a las determinaciones de la norma constitucional.

b) Relativa estabilidad, derivada de la autonomía del parlamento y de sus cámaras para elaborar su ordenamiento interno.

c) Codificación de las normas reglamentarias, ya que "puede hablarse de una estructura sistematizada como organización de las partes funcionales del parlamento". Los reglamentos parlamentarios tienen su origen en Inglaterra y Francia, que es donde se ubican los antecedentes del parlamento y la asamblea nacional, en virtud de que se dejó sentir en ellos la necesidad de regular el procedimiento de sus trabajos, el orden en las discusiones y los derechos y obligaciones de sus miembros.

En España, el artículo 72 constitucional en su fracción primera señala que: "Las cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las cortes generales. Los reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta".

Venezuela contempla en su Constitución la formulación de dichas disposiciones (art. 158).

La Constitución colombiana dispone que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras (art. 151).

III. En el caso de México, la Constitución General señala la formación y funciones del Poder Legislativo en cuatro secciones; la primera dedicada a la elección e instalación del Congreso, una segunda sección referente a la iniciativa y formación de las leyes; la tercera, acerca de las facultades del Congreso, y, la cuarta dedicada a la Comisión Permanente.

Además, el Poder Legislativo cuenta con una Ley Orgánica y un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, así que lo no especificado en la Constitución, lo preceptúa la Ley Orgánica y a su vez la transición de lo general y abstracto a lo particular y concreto se especifica en un Reglamento.

El artículo 3º. de la Ley Orgánica dispone que:

El Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los reglamentos que se deriven de la misma. Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República ni podrán ser objeto de veto.

La Ley Orgánica del Congreso, cuya última reforma data de 1994, regula en su artículo 50 a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, cuya fracción III la provee de la facultad de: "Desahogar las consultas respecto a la aplicación e interpretación de esta ley, reglamentos y prácticas y usos parlamentarios." Esto significa que, al lado de los reglamentos, las prácticas y usos son fuente de la normatividad parlamentaria del Congreso mexicano y poseen la misma obligatoriedad de las normas reglamentarias (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, "Naturaleza Jurídica del Derecho Parlamentario", en *Revista Mexicana de estudios Parlamentarios*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, 1994.

remuneración a los parlamentarios

I. Acción y efecto de remunerar; éste, a su vez, del latín *remunerare*, recompensar, premiar, galardonar.

En inglés se traduce como *remuneration*; en francés, *rémunération*; en alemán, *bezahlung*; en italiano *rimunerazione* y en portugués *remuneração*

II. En Inglaterra, en tiempos remotos, la remuneración a los integrantes de la Asamblea fue responsabilidad de los mandantes a quienes representaban; pero, esto varió después de 1912, cuando la Cámara de los Comunes resolvió que los integrantes del parlamento fueran pagados de un fondo nacional. De vez en cuando se elige un comité de selección para que revise los salarios y prestaciones de los congresistas.

En la India, el comité conjunto de salarios y prestaciones para los asambleístas, está integrado por cinco miembros de la Cámara Alta y diez de la Cámara Baja, nominados por sus respectivos presidentes en cada una de ellas. El Comité elegirá a su presidente de entre sus integrantes y lo facultan para que regule el procedimiento.

La Constitución de España menciona en su artículo 71 fracción cuarta, que: "Los diputados y senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas cámaras".

En el orden cronológico, el nombre de dieta aparece en la evolución histórica de las instituciones políticas para designar a las asambleas deliberantes y de carácter nacional que periódicamente reunían los antiguos germanos y que constituían uno de sus principales órganos de gobierno, destinado a debatir asuntos públicos y a administrar justicia. La voz dieta deriva de la locución latina *dies* (día), y en todas sus acepciones es notoria la vinculación con dicha raíz, es decir, con el significado de día, tarea realizada en la jornada.

El sentido del vocablo coincide con el de viático o retribución que recibían los representantes, mandatarios o funcionarios cuando debían realizar una tarea fuera de su lugar de residencia. Así pues, como las asambleas para deliberar asuntos de interés nacional sólo tenían lugar en determinadas ocasiones, a los representantes se les pagaban los gastos por sus servicios en el tiempo que duraran representando a su región. Con esto se explica por qué hoy en día, la voz es utilizada para especificar que se trata de la remuneración o pago que reciben los representantes de la Asamblea deliberante, Cámara o parlamento, diferenciándola de los demás términos que infieren un pago por servicio o trabajo.

La Constitución costarricense en su artículo 113 dispone que la "ley fijará la remuneración de los diputados, los aumentos que se acordaren no entrarán en vigencia sino después de que hayan cesado en sus funciones los miembros de la Asamblea en que hubieren sido aprobados".

En la República de Chile, la Constitución dispone en su artículo 59 que: "Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan."

En Argentina, la Constitución en su artículo 66 enuncia: "Los servicios de los senadores y diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley."

III. Referente al sistema presidencial, en México, y en un aspecto general, la remuneración no es un pago, sino una retribución, ya que los legisladores no son asalariados, dado que no cuentan con un patrón, lo cual les permite tener independencia y servir únicamente al pueblo. La Constitución Política de México emplea el término de remuneración al mencionar en su artículo 127:

El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Sin embargo, en el marco del derecho parlamentario, no se utiliza esta voz para señalar la retribución que reciben los legisladores por cumplir con sus funciones, sino que suele llamársele dieta, y este término se usa para aludir a la cantidad de dinero que los legisladores perciben. El artículo 64 de la Constitución mexicana señala que: "Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada, o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten" (FRANCISCO RIVERA ALVEIAIS).

bibliografía

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, 1994.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, "Naturaleza Jurídica del Derecho Parlamentario", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México.

ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.

renuncia de parlamentarios

I. La voz *renuncia* proviene del latín *renuntiare*, se entiende como la acción de renunciar. Hacer dejación voluntaria, dimisión o apartamiento de una cosa que se tiene, o del derecho y acción que se puede tener.

Encuentra su significado en inglés en la palabra, *resign*; en francés, *renoncer*, en alemán, *verzicht*, en italiano, *rinunziare* y en portugués, *renúncia*.

II. Si un miembro de la Cámara de los Lores o de los Comunes desea renunciar, debe entregar de propia mano y discretamente el escrito de renuncia al Presidente de la Cámara. No debe ser mencionado el motivo y si lo menciona puede ser ignorado por el Presidente del órgano. El Presidente sólo aceptará la renuncia de uno de los miembros si ésta es voluntaria y genuina.

La Cámara informará al miembro de la aceptación de su dimisión tan pronto como pueda hacerlo, y si la Cámara no está en sesiones, le informará inmediatamente después de que éstas se reanuden; la notificación de la renuncia publicada en la Gaceta y el envío de una copia a la Comisión Electoral, puede ser otra forma de realizar la dimisión, siempre y cuando la haya recibido

el Secretario de la Cámara de los Comunes en la fecha de renuncia mencionada en la carta; si la carta no estuviere fechada, se tendrá por fecha el día en que sea recibida en la Secretaría de la Cámara. La renuncia se puede retirar siempre que se haga antes de que sea aceptada por el Presidente de la Cámara.

Si el Presidente de la Cámara desea renunciar, tiene que entregar su dimisión al Vicepresidente de la Cámara, o si el que renuncia es éste último, entonces le entregará su dimisión al Presidente.

Respecto a Canadá, es de mencionarse que si el Primer Ministro, que por lo general es miembro de la Cámara de los Comunes, perdiera su puesto, puede permanecer como tal mientras su partido conserve su mayoría en la Cámara de los Comunes, aunque, nuevamente, por costumbre, debe ganar un escaño. La forma tradicional de arreglar esta situación es mediante la renuncia de un miembro del partido con mayoría, creando así un escaño vacante, lo que le da al primer ministro derrotado, o al dirigente de partido sin escaño, la oportunidad de postularse en comicios especiales.

Por lo general, en los países latinoamericanos sus constituciones no permiten la renuncia de los diputados o senadores; sin embargo, en Bolivia la Constitución permite la renuncia de representar a la comunidad que lo eligió (art. 57).

III. En México, por ser la representación un cargo de elección popular, los diputados y senadores propietarios o suplentes en ejercicio, no pueden renunciar al mandato constitucional que les fue conferido como candidatos, ni la investidura otorgada por el Colegio Electoral y la propia Cámara a la que pertenezcan. Sin embargo, el artículo 63, párrafo segundo de la Constitución Política de México establece que:

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

Aunque no es una renuncia formal, sí lo es a la figura representativa que implica la diputación o senaduría.

El artículo 63 constitucional mexicano tiene su antecedente en el artículo 33 del "Voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842", fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año. El citado artículo conceptuaba:

Ningún diputado ni senador puede renunciar su encargo sino por impedimento físico, ni ser destituido, más que en el caso de que perdiera la calidad de ciudadano, o de que falte culpablemente tres meses consecutivos a las sesiones, ni obtener del gobierno durante su misión y un año después, condecoración, empleo, comisión o cualquier gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala.

El carácter irrenunciable del cargo de Diputado o Senador se pretende derivar de la fracción IV del artículo 36 de la Constitución, la cual determina como obligación de los ciudadanos de la República: "Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos." No obstante la prescripción anterior, es dudoso el carácter irrevocable de los cargos electivos, puesto que el de Presidente de la República, según el artículo 86, "sólo es renunciable por causa grave", lo que por analogía podrá ser aplicado a los demás representantes populares. Eso explicaría, entre otros factores, la existencia de suplentes de diputados y senadores (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Colección de Constituciones de los países latinoamericanos. UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno, *Manual de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1976, 9a. ed.

ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, español-Inglés e inglés-español*, Limusa, México, 1978.

Sistema Político de Canadá, Sección de publicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ottawa, Ontario, Canadá, 1984

representación

I. Proviene del latín *representatio-ōnis*, que es la acción y efecto de representar. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. Representar deriva del latín *repraesentare*; Hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene. Informar, declarar o referir.

Algunos significados en otros idiomas: en inglés, *representation*; en francés, *représentation*; en alemán, *darstellung*; en italiano, *rappresentazione* y en portugués, *representação*.

II. La representación tiene efecto en el derecho parlamentario inglés por medio del Comité de Peticiones de la Cámara de los Comunes, quienes reciben y turnan las quejas de organismos públicos, asociaciones o de cualquier otro gobernado que las interponga. Toda carta, telegrama, copia de resolución donde se contenga una queja, será tratada y considerada como si hubiese sido dada de viva voz al Comité de Peticiones. También serán consideradas como tales, las expresadas por cualquiera de los miembros, así como las que se mencionen durante el proceso de sesiones.

En sentido formal, es representación la función que realiza determinado sujeto a nombre de otro u otros, como es el caso de los diputados y senadores. En sentido material son representantes de quienes les autorizaron a decidir por ellos o sea el pueblo o comunidad que los eligió para que actuaran por ellos.

La representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos donde los actores y actrices utilizaban máscaras aparentando ser un personaje diferente con cada una de ellas al escenificar las obras. Si lo que se personifica es un ente público, se habla de órganos o instituciones, aún más, si se refiere al todo, es por consecuencia el Estado a quien se refiere. La idea de la representación o personificación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por sí nombran a otro u otros para que decidan a nombre de ellos.

III. En México, el artículo 51 de la Constitución Política, otorga a los integrantes de la cámara de diputados, el carácter de representantes de la nación, en tanto que, diversas disposiciones constitucionales y legales, otorgan el rubro genérico de representantes populares, a todos los servidores públicos que han sido ungidos en el cargo por la vía electoral, como se expresa en el artículo 108 de la propia Constitución (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1981, 13a. ed.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

representación nacional

I. Representación (vid. supra). Nacional que pertenece o es relativo a una nación. Asimismo, nación del latín *natio-ōnis*, conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno. También se aplica al conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común.

Algunos significados en otros idiomas son, inglés, *national*; francés, *national*; alemán, *national*; italiano, *nazionale* y portugués, *nacional*.

Se considera la representación nacional como el conjunto de personas que son elegidas en las provincias o entidades de un Estado con pretensión de nación (conjunto de individuos unidos solidariamente por afinidades étnicas, lingüísticas, históricas, culturales, etc.) y que se congregan para tratar un asunto en común.

II. La representación nacional tiene sus orígenes en el imperio Romano, ya que fue en esta época histórica cuando se creó dicha institución; el emperador se apoyaba en un senado, pero también tenía representantes de todas las provincias o naciones conquistadas; precisamente nación deriva, como ya se expresó, del latín *nation*, *-nis*, que significa conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno. También se aplica al conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común.

Todas las constituciones de los países latinoamericanos consideran la figura de la representación nacional, máxime que ella tiene un corte republicano.

En los Estados Unidos de América, a la cámara baja se le denomina Cámara de Representantes porque sus miembros son elegidos cada dos años, por distritos electorales que comprenden una cantidad semejante de habitantes y quienes están estrechamente ligados. Está integrada por 435 miembros, los cuales componen más de 150 comités y subcomités. Comparado con el Senado, la Cámara de Representantes funciona con mayor disciplina, bajo estrictas normas de decoro y debate. Cada Estado tiene garantizado por lo menos un escaño en la Cámara de Representantes, con lugares adicionales obtenidos bajo el principio de una representación equitativa, proporcional al número de habitantes que lo puebla.

III. En México el artículo 51 constitucional define mejor el aspecto parlamentario de la representación nacional al señalar: "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." El artículo 56 de la Ley Fundamental, señala que:

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y 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 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional:

De lo expresado se desprende, que en México la representación nacional, con respecto a la función legislativa, se atribuye al Congreso de la Unión y a cada una de las cámaras que lo componen, con dos criterios de clasificación de los individuos que forman la nación como concepto sociológico-político: uno, en función de muestras representativas del todo, que constituye cada uno de los 300 distritos uninominales en los que se divide el país para la elección de diputados, y cada una de las fracciones parlamentarias de los diversos partidos políticos, que acceden a la Cámara de Diputados en número de 200, por el principio de representación proporcional elegidos en cinco circunscripciones plurinominales; y el otro, en función de entidades federativas, representadas cada una de ellas con tres senadores y ahora recientemente, por las reformas de 1996, también los partidos políticos con la porción de los 32 escaños que se asignarán por representación proporcional.

La representación nacional la tienen todos los diputados o senadores, en conjunto, conforme a la clasificación de la población que sustenta estas formas de representación, o ambas Cámaras integrando el Congreso de la Unión, pero no cada diputado o senador en lo individual, pues cada uno de ellos es punto de incidencia de un fragmento alicuota de la Representación nacional de la que es titular el órgano, es decir, cada diputado o senador es cotitular del todo indivisible que constituye el representar a la nación (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, español-inglés e inglés-español*, Limusa, México, 1978.

Dictionary of constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley & Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

representación política

I. Representación (*vid. supra, representación*). **Política** (*vid. supra, reforma política*).

II. La representación política proviene de la figura jurídico-privada del mandato en sus dos versiones, históricamente hablando: el mandato imperativo primero y el mandato representativo, después. El mandato imperativo, que tuvo vigencia tanto en Inglaterra como en los parlamentos medievales del continente europeo durante siglos, está basado en aquel acto en el que están perfectamente definidos los sujetos, la extensión y el contenido de la representación. El mandatario sustituye la presencia del mandante y obra sólo en nombre de las personas municipios, condados, ciudades, corporaciones religiosas que los designaban. En cuanto a la extensión y contenido, el mandatario o representante sólo podía operar dentro de los límites y atendiendo a las instrucciones que el mandato le confería, debía rendir cuentas ante el mandante y podía ser revocado por éste.

El representante no tenía voluntad propia, sólo expresaba íntegramente la voluntad de los representados. Esto obstruía visiblemente la labor de los representantes para discutir aspectos que pudieran afectar los intereses de sus mandantes, pero que sin embargo a falta del permiso previo de estos no podían argumentar nada.

Los movimientos revolucionarios en el continente europeo propiciaron que las reformas a esta figura jurídica tuvieran efectos positivos. En Inglaterra fueron de tal magnitud que las cámaras, en especial, la de los Comunes que no hubiera podido extender sus competencias y atribuciones, de no haberse transformado el mandato imperativo en mandato representativo, basado en el principio de soberanía nacional.

En la actualidad, los representantes ya no actúan en nombre y bajo las instrucciones de quienes los eligen sino que ahora actúan en nombre de la nación y que por vincularse a ésta tienen la garantía del fuero constitucional.

La representación política la detentan o legítimamente ejercen los partidos políticos; éstos, son base para el proceso de integración, recogen el sentir político, económico y social de la población ayudando en la estabilidad del gobierno y sirven como canal de comunicación entre el gobierno y los gobernados. Algunos autores estiman que sin partidos, el sistema de gobierno parlamentario no existiría y el régimen democrático sería exiguo.

La Constitución venezolana admite el voto de los extranjeros en las elecciones municipales (art. 111) y manda que se consagre el derecho de representación proporcional de las minorías (art. 113). Precisamente en la elección de senadores o de diputados se aplicará el sistema proporcional (arts. 148 y 151).

La República del Ecuador contempla un sistema triple para la elección de los diputados; en primer lugar, la elección por votación nacional de doce de ellos; en segundo término, dos diputados elegidos por cada provincia, con excepción de las menos de cien mil habitantes que eligen solamente uno; y por último, un diputado elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil (art. 56).

La Constitución peruana incluye un capítulo para referirse al sistema electoral el cual tiene como finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos. Asimismo, tiene por funciones básicas el planteamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares (art. 176).

En Paraguay, se prohíbe a los partidos que reciban auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o estados extranjeros, así como, establecer estructuras que, directa o indirectamente, impliquen la utilización o la apelación a la violencia como metodología del quehacer político (art. 126).

III. Dentro del sistema presidencialista, en México la Constitución preceptúa en el artículo 39 que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." Se entiende, por ende, que debe haber un vínculo entre los gobernados y gobernantes, y así lo establece el artículo 41, que se refiere a la creación de partidos políticos y su normatividad (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

Gran Enciclopedia Larousse, Planeta, 1991, 2a. ed.

representación proporcional

I. *Representación* (vid. *supra*, *representación*). *Proporcional* deriva del latín *proportionalis*, perteneciente a la proporción o que la incluye en sí. En lo que respecta a proporción tiene su origen en *proportio*, *-ōnis*; Disposición, conformidad o correspondencia debida de las cosas relacionadas entre sí. La mayor o menor dimensión de una cosa.

II. En materia parlamentaria y electoral, la representación se puede asociar con la idea de mandato o delegación y con la de responsabilidad. La representación proporcional es un sistema electoral destinado a eliminar los inconvenientes del sistema de las mayorías y lograr que la representación parlamentaria, sea la expresión real de las diferentes manifestaciones de la opinión pública, por medio de la atribución a las minorías del número de escaños que corresponda a la importancia de cada una. La representación proporcional atempera el carácter brutal del sistema de mayoría relativa, en el cual el que gana, gana todo, y el que pierde, pierde todo.

En el parlamento se define como el sistema en el cual a través de partidos se forma una representación en proporción con el número de votos. También es definida como el método de representación diseñado para asegurar la elección de candidatos en proporción al número de votos a favor de cada corriente o partido político, que refleja el sentir político del país en el parlamento. Podemos afirmar también que este sistema procura transformar proporcionalmente los votos del electorado en escaños o curules, pero a pesar de esto, el grado de proporcionalidad puede variar en mucho, ya que también está determinada de manera decisiva por el tamaño del distrito electoral.

La representación proporcional es una forma indirecta de lo ya indirecto en sí, o sea los partidos políticos. La existencia de un sistema para escoger a los representantes populares directamente, no implica en modo alguno que los electores sepan y deseen elegir a un candidato por elección proporcional. partidos los que ganan poder y no los electores, debido a que la representación proporcional se realiza con base en la designación de determinado número de candidatos para el partido que haya obtenido mayoría en varios estados, resulta obvio que la representación no va a ser para los gobernados, será una personificación del partido que gane más votos.

La Constitución de Guatemala, aunque no utiliza la palabra proporcional, precisamente, en su artículo 157, señala que el Congreso de la República estará integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por sistema de lista nacional y distritos electorales. La ley establecerá el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda por lista nacional. Asimismo, dispondrá la forma de llenar las vacantes y el régimen de incompatibilidad a que está sujeta la función de diputados.

III. México ha adoptado un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. El artículo 52 constitucional define:

La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

México, con un sistema presidencialista mantiene dos formas de elección de los miembros de las cámaras del Congreso; la de mayoría relativa y la de representación proporcional. La primera elige al candidato del Partido que obtiene la mayoría de votos frente a sus contendientes. Por la segunda, mediante cinco listas regionales en donde contiene un número similar de candidatos (cuarenta), que se eligen dependiendo la densidad poblacional dividida en cinco regiones a nivel nacional; es decir, que aquí son elegidos por suma de votos en una área que comprenda determinada población y no por una comunidad específica; con estos dos sistemas se asegura una pluralidad política en el Congreso. Lo que se pretende es proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas.

El artículo 54 de la Constitución General de México señala que:

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:

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

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación 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 con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviese 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 se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida y el ocho por ciento; 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 o 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.

A partir de la reforma político electoral de 1996, también la Cámara de Senadores tiene un sistema mixto con dominante mayoritario, primera minoría y representación proporcional, que ha sido objetado por desnaturalizar las raíces federalistas de la representación nacional atribuida a la Cámara de Senadores, dicho sistema está trazado en sus lineamientos esenciales por el artículo 56 constitucional que preceptúa:

La cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho 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 treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La cámara de senadores se renovará en su totalidad cada seis años (FRANCISCO RIVERA AVELAIS).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1980, 2a. ed.

representante de elección popular

I. *Representante* deriva del vocablo representar, que tiene su origen en la voz latina *repraesentare*. Entre sus acepciones destacan: persona que representa a un ausente, cuerpo o comunidad. Hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene. Informar, declarar o referir.

Su equivalente en inglés es, *agent*; en francés, *représentante*; en alemán, *vertreter*; en italiano, *rappresentante* y en portugués, *representante*.

Elección, deriva del latín *electio*, *-ōnis*, Acción y efecto de elegir. Nombramiento de una persona, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc. Asimismo, elegir proviene del latín *eligere*; Escoger, preferir a una persona o cosa para un fin. Nombrar por elección para un cargo o dignidad.

En inglés significa, *elect*; en francés, *election*; en alemán, *wahl*; en italiano, *elezione* y en portugués, *eleição*.

Popular, proviene del latín *popularis*, perteneciente o relativo al pueblo. Que es aceptado y grato al pueblo.

El equivalente de *popular* en inglés es, *popular*; en francés, *populaire*; en alemán, *populär*, en italiano, *popolare* y en portugués, *popular*.

II. La representación popular se origina por el acto mediante el cual el pueblo sufraga su voto en favor de un candidato para que desempeñe un cargo de elección popular. La determinación de la voluntad política ante los órganos encargados del desarrollo electoral, constituye el vínculo que une al elegido con el elector, estableciendo una dependencia ideológica a través del partido que lo postuló como candidato.

Precisamente, en los Estados Unidos de Norteamérica se le denomina Cámara de Representantes porque sus miembros son elegidos cada dos años, en distritos electorales que comprenden una cantidad semejante de habitantes, y a quienes están estrechamente ligados. Está integrada por 435 miembros, los cuales componen más de 150 comités y subcomités. Comparado con el Senado, la Cámara de Representantes funciona con mayor disciplina, bajo estrictas normas de decoro y debate. Cada Estado tiene garantizado por lo menos un escaño en la Cámara de Representantes, con lugares adicionales obtenidos bajo el principio de representación proporcional.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las *polis* griegas convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades-estado. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes, y fue así como nació la representación popular.

III. En México la Constitución General en su artículo 35, fracción segunda, establece que son prerrogativas del ciudadano "II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley".

Asimismo, el artículo 51 constitucional señala: "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" (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

MADRAZO CUELLAR, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1985.

representativa, función

I. La voz *representativa(o)* denota aquello que sirve para representar otra cosa. *Función* del latín *functio*; actividad ejercida por un elemento o parte de un todo orgánico. Tarea derivada del ejercicio de un empleo (*vid. supra, funciones parlamentarias*). *Función representativa*, es la actividad propia y por antonomasia de quien actúa por cuenta de otro. En materia parlamentaria dicha función se atribuye a los partidos políticos y a los integrantes de las asambleas legislativas.

Los términos significan respectivamente, en inglés, *representative* y *function*; en francés, *représentative* y *fonction*; en alemán, *repräsentativ* y *funktion*; en italiano, *rappresentativa* y *funzione*; en portugués, *representativa* y *função*.

II. La *función representativa* de los congresos o parlamentos se concreta en los poderes de que están investidos: función o Poder Legislativo, función o poder de control; función o poder presupuestario; función o poder de reivindicación popular; y función o poder de gestión de los

reclamos y demandas sociales. Esta función representativa, se crea a partir de los factores cualitativos y cuantitativos que fue experimentando el hombre en su evolución social y porque en la actualidad resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población. Así, la solución resulta ser que un número de personas con intereses semejantes convenga en encargar o autorizar a otra para que, en nombre y en lugar de quienes lo eligen, exprese el parecer de éstos. Los parlamentos deben actuar verdaderamente como órganos representativos, manifestar las características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional, al cual representan y, por tanto, resultar útiles para que, mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social, lo que genera un alto grado de consenso que nutra la obediencia civil espontánea.

III. En México, encontramos la base constitucional de la representación en el artículo cuarenta de la Ley Suprema que señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa..." Esta función representativa, la ejercen los miembros del Congreso, tanto diputados como senadores; diputados locales y a la asamblea, electos para vigilar los intereses de las comunidades en particular y de la nación en general. En cuanto al Poder Ejecutivo serán el Presidente de la República, los gobernadores y jefe del Distrito Federal quienes tengan a su cargo dicha función, y en general a todos aquellos individuos que hayan sido electos por voto secreto y universal, en los términos establecidos por las leyes respectivas.

Los representantes populares, antes mencionados han sido considerados por la legislación como servidores públicos, en tal virtud están obligados, de acuerdo al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su cargo" (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.
- Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.
- The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley & Sons.
- The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish*, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987 4a. ed.

representatividad

I. (*Vid. supra, representativa, función*).

II. En el lenguaje parlamentario se utiliza el término para referirse a la cantidad de elementos pertenecientes a un mismo partido político; esto es, la proporción de diputados que representan a un partido político a nivel nacional dentro del parlamento. Debido a que la sociedad muestra una vida flexible, es decir, cambiante, la representatividad es uno de los factores para formar un criterio acerca del trabajo que realizan los partidos políticos para estar en contacto con el pueblo y poder modificar lo necesario para ofrecer la mejor opción a los problemas sociales.

La representatividad es importante en el sistema parlamentario por ser indispensable la existencia de los partidos para éste; sin embargo, también hay que observar que no todas las corrientes manifestadas en partidos políticos tienen acceso al poder, ni siquiera a compartirlo en lo mínimo;

así, la representatividad también sirve para mantenerse en el poder al servir de publicidad y control en el gobierno.

También se utiliza la voz para significar la cantidad de votos que obtiene cada partido político a nivel nacional, a fin de conocer el grado de representatividad que ha alcanzado en la sociedad.

En Estados Unidos de Norteamérica y en México, la representatividad se ve tanto por la cantidad de escaños como por los votos obtenidos por cada partido en los sufragios.

En España la Constitución señala en su artículo 68, fracción quinta que: "Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España."

La representatividad deriva de lo representativo, es decir, su antecedente está en el número determinado de representantes de una agrupación o institución que son designados para realizar funciones o actos por otros. En el aspecto parlamentario es precisamente, la cantidad de representantes que son miembros de un mismo partido político.

III. En México, la Constitución Política y la legislación secundaria identifican la representatividad, con el origen electoral de los servidores públicos y respecto a los partidos políticos, se evalúa ésta en curules obtenidas en la cámara de diputados y en porcentaje de votos, respecto a la votación nacional, para el efecto de la asignación de las prerrogativas económicas. Asimismo, se preceptúa para los partidos políticos, como grado mínimo de representatividad, el correspondiente al 2 por ciento de la votación nacional, para conservar su registro y personalidad como partidos (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms. Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings Of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

requisitos de elegibilidad

I. Del latín *requisitus*, acción y efecto de requerir. Circunstancia o condición necesaria para; la existencia o realización formal de una función, ejercicio de un derecho, realización de un trámite, o para ocupar y ejercer un cargo. Requerir deriva de *requirere*; 1. Pedir, persuadir a alguien de que haga cierta cosa. 2. Intimar, avisar o hacer saber una cosa con autoridad. *Elegibilidad*, es aplicable esta palabra para designar la capacidad legal para obtener un cargo por elección. Proviene del latín *elegibilis*, que se puede elegir.

El equivalente de cada una de las voces es, en inglés, *requirement* y *elegible*; en francés, *requis* y *éligible*; en alemán, *erfordernis* y *wählbar*; en italiano, *requisito* y *eleggibile*; en portugués, *requisito* y *elegível*.

II. El solicitar cubrir ciertos requisitos o acreditar supuestos a los candidatos de elección popular, sucede desde los tiempos remotos donde las curias postulaban un número de individuos y estos tenían que superar varias pruebas para ser aprobados por la mayoría. En un principio estas pruebas eran de fuerza y astucia; con el tiempo fueron cambiando por inteligencia y sabiduría o conocimiento de diversas artes y ciencias. En algunos países aún se estila solicitar constancia de estudio sobre arte y ciencias, como es el caso de la India. Son las condiciones o circunstancias que se solicitan o piden para que exista un derecho o una situación jurídica. Así, en el Derecho Parlamentario, para ser candidato a miembro del parlamento o de las asambleas legislativas, será necesario cumplir con situaciones jurídicas contempladas en la Constitución y en las leyes secundarias, para poder acreditar la personalidad de quienes deseen ser postulados para ejercer un cargo de elección popular.

Pero también habrá condiciones o situaciones meramente coyunturales que cumplir como lo es la residencia; el permanecer determinado tiempo en un lugar no es suficiente para obtener un domicilio definitivo, por lo que habrá que especificar el lapso necesario para poder ser candidato. Además habrá de estimarse la edad, la cual se tendrá por comprobada con documentos públicos como lo son el acta de nacimiento, la cartilla del servicio militar, fe de bautismo, etcétera.

No todos los requisitos tienen las mismas características depende de que materia se trate en lo que se solicita para su cumplimiento. Es el caso de los requisitos de elegibilidad, los cuales son enfocados en el sentido de encontrar la persona idónea para alcanzar un cargo de representación popular. Una de las condiciones que se contempla en la mayoría de los países, es que debe ser nacional del país respectivo el que busque una candidatura, y cumplir las demás exigencias solicitadas, poniendo sobre relieve el sentimiento nacionalista.

La Constitución guatemalteca no señala la edad mínima para poder ser candidato a diputado.

Las constituciones de algunos países como es el caso de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Chile disponen que sean 21 años la edad mínima para poder ser electo diputado; en cambio, en otros, como la República Dominicana, Argentina, Perú, Colombia y Bolivia, sus Cartas Magnas señalan como mínimo de edad 25 años para poder contender por una diputación. Las constituciones de Brasil y Paraguay no mencionan la edad mínima ni máxima para poder ser candidato a puesto de representación popular (diputado o senador).

III. En el sistema constitucional y jurídico-electoral mexicano, existe una importante distinción entre los requisitos que se exigen para el cargo y requisitos de elegibilidad. El artículo 55 constitucional enumera los requisitos necesarios para ser diputado y en este precepto, sólo el segundo párrafo de la fracción III constituye un requisito de legibilidad. El artículo siete del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales agrega requisitos de elegibilidad a los ya exigidos por la Constitución; en este último caso se agregan como requisitos los de carácter formal, tales como periodos de registro, documentación, etcétera.

"Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del estado donde se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la

circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

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 noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros;

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59."

Asimismo, el artículo 58 de la Constitución mexicana señala que: "Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos al día de la elección."

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla: "Artículo 7º. 1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) (Derogado);
- c) No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del periodo de registro de candidatos;
- d) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral;
- e) No ser consejero ciudadano en los consejos general, locales o distritales del Instituto, ni Director General, Secretario General o Director Ejecutivo del mismo, salvo que se separe un año antes de la fecha de inicio del registro de la elección de que se trate;
- f) No ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección;
- g) (Derogado);
- h) (Derogado).

Artículo 8o.:

"1. A ninguna persona podrá registrársele como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral. Tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados o los municipios. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de treinta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.

Teniendo así las condiciones necesarias y la capacidad para ejercer el cargo, podrá ser elegido diputado o senador federal, considerando los otros requisitos que señala la Constitución" (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Porrúa, México, 1994.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

requisitos de procedibilidad

I. Requisitos (vid. supra, requisitos de elegibilidad). *Procedibilidad* es un vocablo que proviene de *procedere*, de lo que procede, es decir, lo que es pertinente conforme a lo preceptuado o aceptado por las prácticas y usos.

Se le denomina así a las condiciones que contempla la ley para el cumplimiento de supuestos penales. De tal suerte, que es necesario que se cumplan todas las condiciones para poder ejercitar la acción penal en contra de una persona en específico.

En inglés se le denomina *to take action*; en francés, *entamer des poursuites contre*; en alemán, *vorgehenjd*; en italiano, *procedere contro*; en portugués, *instaurar proceso contra alguém*.

II. En derecho parlamentario son los supuestos que han de satisfacerse para que el órgano legislativo conozca de un asunto, haciéndolo materia de su deliberación y decisión, como puede ser una iniciativa de ley, si ésta proviene de quien tiene la facultad de hacerlo, o erigirse en gran jurado, si se reúnen las condiciones y se satisfacen los trámites conducentes.

Para enjuiciar a alguien es necesario realizar ciertas investigaciones para constatar que realmente se le puede acusar, pues toda afirmación se tiene que probar. Para tal efecto en todos los sistemas políticos existe una instancia previa al juicio para que se integre una averiguación. Averiguar es indagar, preguntar, suponer, constatar, testificar, etc. El procedimiento de investigación parlamentaria se puede terminar cuando la persona acusada acepta la acusación; cuando al acusado se le encuentra realizando la acción delictiva o cuando gracias a la investigación se ha comprobado que efectivamente es probablemente responsable, hasta que no pruebe lo contrario.

III. En México, los requisitos a que se encuentra subordinado el ejercicio de la acción penal dentro del sistema legal, reciben la denominación de condiciones de la acción o de procedibilidad. Las condiciones de procedibilidad, de acuerdo con el derecho mexicano, son: la querrela, la denuncia, la excitativa y la autorización; además de la presunta responsabilidad, razonablemente inferida de pruebas preliminares. Por asimilación, se usa esta expresión de requisitos de procedibilidad en materia parlamentaria, para aludir a la adecuación entre lo preceptuado y las circunstancias existentes, como requisito *sine qua non* para que el órgano legislativo pueda acometer alguna función o tomar alguna resolución (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

residencia de los poderes

I. (*Vid. supra, residencia del poder legislativo*).

II. La *residencia de los poderes* está estrechamente ligada a la forma de Estado, es decir, a la estructura de la organización política, la cual puede darse principalmente de tres formas: la Central, la Federal o la Confederada. En relación a lo anterior, habrá lugar o no a la existencia de ciertos poderes; si el gobierno lo constituye un solo centro de impulso político, en donde los ciudadanos están sujetos a una autoridad única y a un orden jurídico común, hablamos entonces de un Estado central, en el cual los poderes u órganos estatales residen en un territorio exclusivamente. La segunda forma de Estado, es decir, la federal ha sido denominada, por algunos autores de Ciencia Política, como compleja o compuesta, ya que ésta se integra por estados menores con soberanía o gobierno propio en cuanto a su régimen interior. Al respecto, la Federación tiene un lugar especial para la residencia de sus órganos de gobierno, en el mismo sentido, los estados menores con sus respectivos órganos de gobierno cuentan también con una residencia. Por último, la Confederación de estados es el pacto supranacional en virtud del cual varios estados -nación deciden integrar, de forma permanente y orgánica, una Unión sin desaparecer como estados, esto es, no pertenecen a una entidad superior a ellos, sólo delegan ciertos y limitados poderes.

III. En México la figura en comento tiene su antecedente en la Constitución de 1814, en su artículo 45, Constitución que no llegó a regir ni un sólo día. Más adelante la contempló los Tratados de Córdoba de 1821, la Constitución de 1824, la de 1836 y, por último, la regula el artículo 44 de la Constitución de 1917 vigente, en relación con el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 26 de julio de 1994.

De acuerdo con la Constitución mexicana de 1917 vigente (art. 40), el Estado mexicano es una República representativa, democrática, federal, integrada por estados libres y soberanos, que a su vez se componen de municipios. Atendiendo a esta organización, encontramos tres niveles de gobierno: el federal, estatal y el municipal, cada uno de los cuales tiene un lugar específico para la residencia de sus órganos de gobierno. Los tres poderes (órganos) federales, es decir, el Legislativo (depositado en el Congreso General o de la Unión, art. 50), el Ejecutivo (depositado en el Presidente de la República, art. 80) y el judicial (depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados de Circuito, en los tribunales unitarios de Circuito, en los juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal, art. 94), tienen su lugar de residencia en la ciudad de México que es el Distrito Federal (art. 44, reformado el 25 de octubre de 1993). Sin

embargo, no es del todo preciso este artículo 44 constitucional, ya que el Poder judicial Federal no sólo lo integra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal que sí residen en el Distrito Federal, sino también todos los órganos antes enunciados que están distribuidos en todo el territorio nacional. Particularmente el Congreso General o Congreso de la Unión tiene la facultad de modificar la residencia de los poderes u órganos de la Unión, conforme al artículo 73, fracción V, constitucional.

Asimismo, cada estado de la República mexicana se organizará conforme a su Constitución, misma que tendrá como referencia el pacto federal, lo cual se traduce en que éstos tienen un Poder Legislativo local (Cámara de Diputados), un Poder Ejecutivo (Gobernador del Estado) y un Poder Judicial (Tribunal Superior de Justicia del Estado o Supremo Tribunal de Justicia), los cuales residen en la Capital del Estado que, por lo general, es la ciudad más urbanizada, además su régimen interior se basa en la división territorial y la organización administrativa, es decir, que cuenta con Municipios (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

Diario Oficial de la Federación, del 23 de octubre de 1993.

_____, del 20 de julio de 1994.

_____; del 26 de julio de 1994.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MALDONADO SIMAN, Beatriz, "Teoría General del Federalismo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 75, UNAM, MÉXICO, 1992.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José, "Comentario al artículo 44", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, marzo de 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1985.

XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, Boch, México, 1962, t. II.

residencia del poder legislativo

I. La palabra *residencia*, de acuerdo con la Real academia Española, proviene del latín *residens*, que significa el acto y efecto de residir o el lugar en que se reside. El término *poder* tiene tres acepciones relativas al desarrollo de esta figura: la primera, es el dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa; la segunda, es el Gobierno de un país y, la tercera, son las fuerzas de un Estado. Por último, la palabra *legislativo* (de legislar), es el adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes; como poder es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.

El término *residencia* se escribe: portugués, *residência*; inglés, *residence*; en francés, *résidence*; en alemán, *Residenz*, *Wehnsitz* y en italiano, *residenza*.

El vocablo *poder* tiene su equivalente en otros idiomas como sigue: portugués, *poder*; inglés, *power*; francés, *pouvoir*, alemán, *Match*, *Kraft* e italiano, *potere*.

La palabra *legislatura* se escribe: en inglés, *legislatorial term*; en francés, *législature*; en alemán, *Legislaturperiode* y en portugués e italiano, *legislatura*.

II. En todos los países, independientemente de su sistema de gobierno, se determina en dónde residirán los poderes, entre ellos el Legislativo, que por lo general es la capital, tal como lo establecen algunas constituciones; por ejemplo, la de Bolivia (art. 46), la de Colombia (art. 140), la de Costa Rica (art. 114), la de Ecuador (art. 56), entre otras e, incluso, en el contexto de la Unión o Comunidad Europea se establece cuál será el lugar de residencia de los órganos de la misma.

III. Particularmente en México los antecedentes de la figura en comento, los encontramos en la Constitución de 1824 (art. 70) y en la de 1857 (art. 71).

De acuerdo con el artículo 44, 50 y 68 de la Constitución de 1917 vigente, el Poder Legislativo se encuentra depositado en el Congreso General, dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, las cuales tendrán su lugar de residencia en el mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación; dicho lugar es la ciudad de México que es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión, entre éstos se encuentra el Legislativo. Lo anterior, también en relación con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 26 de julio de 1994 (art. 2).

Por otro lado, existe la posibilidad relativa de que las cámaras cambien su lugar de residencia, la cual puede ser temporalmente, pero también definitivamente o hasta permanente, de darse este último supuesto el Ejecutivo y el Judicial también tendrán que cambiar de residencia, en relación con el artículo 44 (reformado el 25 de octubre de 1993) y con el 73, fracción V, constitucionales. Sólo el Congreso está facultado para efectuar el cambio. Bajo este último supuesto, conforme al primer artículo, el Distrito Federal se convertiría en el Estado del Valle de México cuando el Congreso cambie "a residencia de los Supremos Poderes de la Federación" (art. 73, fracción V) (SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Porrúa y Cámara de Diputados, México, 1994, 4a. ed., t. VII.

Diario Oficial de la Federación, del 25 de octubre de 1993.

_____, del 20 de julio de 1994.

_____, del 26 de julio de 1994,

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y José Ma. Serna de la Garza, "Comentario al artículo 68", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

resistencia, derecho de

I. *Derecho*, del latín *directus*, recto, directo; en español es el conjunto de preceptos que rigen en forma coactiva las relaciones humanas en una sociedad. La palabra resistencia, del verbo resistir, del latín *resistere*, quedarse en un lugar, permanecer inmóvil; en español significa oponerse activamente, luchar en contra.

II. En la literatura política de Francisco Suárez, teólogo español del siglo XVI, se legitima el derecho de resistencia de los súbditos contra el gobernante despótico por violentar el derecho

divino y el natural, incluye la rebelión y aún el asesinato del déspota por el pueblo. Después de la Segunda Guerra Mundial y con las amargas experiencias antihumanistas de los regímenes totalitarios, fascistas y estalinistas la comunidad internacional determinó con la publicación de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la Organización de Naciones Unidas (1948) que no había libertad para atentar contra la libertad.

En 1949, se publicó la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, reformada en 1968, incluyéndose el derecho de resistencia que se daba a todos los habitantes de Alemania para enfrentarse a los gobiernos que tratasen de violentar la dignidad de los seres humanos. Esta disposición puede analizarse en dos dimensiones: la primera se refiere al derecho que los alemanes tienen de no obedecer al gobernante que le ordene realizar algo contrario a la dignidad humana; la segunda como una prerrogativa que da el derecho de no obedecer, pero también la obligación de no cumplir mandatos contrarios a la dignidad de los seres humanos. Disposición jurídica política que limita al órgano competente de reformar la Constitución y que a juicio de algunos plantea problemas teóricos y prácticos en relación a la soberanía como poder supremo formalizado en la Constitución (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

DAHRENDORF, Ralf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, Deutscher Taschenbuch, München, 1968.

GARZON VALDÉS, Ernesto, *El Estado y las limitaciones del soberano*, en Memoria del Primer Congreso Internacional de Teoría General del Estado, UNAM, México, 1981.

MARCUSE, Herbert, *Cultura y Sociedad*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Temas Mexicanos de Sociología Jurídica-Política*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, MÉXICO, 1996.

resolución

I. Del latín *resolutio*, *-ōnis*, decreto, providencia, auto o fallo de autoridad gubernativa o judicial.

Su equivalente en inglés es, *resolution*; en francés, *résolution*; en alemán, *entschluss*; en italiano, *risoluzione*; en portugués, *resolução*

II. Mucho tiempo antes de que hubiera división de poderes y que los estados tuvieran diversos sistemas de gobierno, la palabra del rey o emperador era ley. Sin embargo, en algunas ocasiones no podía decidir de manera rápida debido a la importancia de la decisión y sus posibles consecuencias sobre el reino; de tal manera que cavilaba para tratar de resolver el problema, hasta el punto en que creía tener la solución. Cuando se crearon los cuerpos legislativos, éstos se reunían para resolver como mejor conviniera a los intereses de la mayoría social. La diferencia es de forma, no de fondo, el rey resolvía para sí, la Asamblea resuelve para la mayoría y por ello se le llama resolución, por que el órgano legislativo resuelve una y otra vez.

Resolución, es todo imperativo categórico, así como toda normatividad jurídica que emite el Congreso, ya sea para observancia general o para regularse en lo interno. Entre los diversos sentidos en que se utiliza la voz en materia parlamentaria se pueden mencionar: cuando se refiere a una declaración formal o determinación adoptada por alguna de las cámaras, o por ambas, cuando se refiere a expresiones formales de opinión de un cuerpo legislativo; también, cuando la resolución contiene la expresión del órgano parlamentario, con referencia a alguna materia o una declaración, que contiene el propósito de hacer alguna cosa

En la Cámara de los Comunes ciertas medidas pueden ser tomadas solamente a través de resoluciones; además, las resoluciones tomadas en sesiones relacionadas con el procedimiento, son presentadas por la Cámara de los Comunes. Estas resoluciones proveen las bases para la práctica parlamentaria.

En la India existen tres tipos de resoluciones promovidas en el parlamento, particularmente las resoluciones que son expresión de opinión de la Cámara Baja; las resoluciones estatutarias y las resoluciones concernientes a los asuntos de procedimiento de la propia Cámara.

Algunos ejemplos de las condiciones requeridas para su admisibilidad son:

- I. Que sea expresada con claridad y *precisión*.
- II. Que sea erigida sustancialmente sobre un solo tema.
- III. Que no contenga ofensas imputaciones o declaraciones difamatorias.
- IV. Que no se refiera a la conducta o carácter de personas excepto cuando sea a la capacidad pública o de servicio.

El parlamento hindú legisla resoluciones estatutarias que son resoluciones discutidas con respecto a una disposición en la Constitución o el Acta Parlamentaria. La notificación de la resolución puede ser dada por un Ministro o por un miembro asignado, normalmente el periodo de notificación es proveído por la Constitución o la legislatura.

Además están las resoluciones gubernamentales, que en la Cámara de los Comunes son presentadas por un Ministro enviado de la Corona. Un ejemplo de ello es la Ley de Hacienda para el Gobierno.

En el sistema presidencial, concretamente en Estados Unidos de América, se define como la norma aprobada por una de las cámaras del Congreso que puede o no tener la fuerza de ley y no puede ser vetada o rechazada por la otra Cámara o por el Presidente. Las resoluciones por lo general son disposiciones que versan sobre el procedimiento de las cámaras o para expresar algún sentimiento en común como el caso del fallecimiento de alguno de sus miembros.

Existen tres tipos de resolución:

- I. Resolución concurrente, es una declaración que debe ser aprobada por ambas cámaras, pero no requiere la sanción por parte del Presidente y no tiene el carácter de ley. Este tipo de resolución tiende a enfocarse a los problemas de procedimiento de ambas cámaras.
- II. Resolución conjunta, es una declaración política aprobada por ambas cámaras, que tiene el carácter de ley y está sujeta al veto del Presidente.
- III. Resolución simple, es una declaración aprobada por una de las cámaras, expresando una opinión o consideración sobre sus asuntos internos. No tiene el carácter de ley como la resolución concurrente.

III. En México, las resoluciones se hacen constar por escrito y respetando una forma administrativa distinta de la simple misiva, comprenden generalmente un refrendo, a veces considerandos y siempre una parte dispositiva en artículos.

El artículo 70 de la constitución mexicana preceptúa que:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)...". Además, el mismo artículo señala que "Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia" (FRANCISCO RIVERA AVELAIS).

bibliografía

- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 1995, 110a. ed.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.
- Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.
- Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana*, Espasa-Calpe, Madrid, España.
- The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Paul Dickson y Paul Clancy; John Wiley and Sons.

responsabilidad del ejecutivo

I. Responsabilidad es el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado. Responsable deriva del latín *responsum*, y éste de *respondere*, responder; obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona. Ejecutivo, que ejecuta con diligencia, alude al órgano que asume la función en la administración pública, en el esquema de división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

El equivalente de ambos términos es en inglés, *responsability* y *executive*; en francés, *responsabilité* y *exécutif*; en alemán, *verantwortung* y *exekutive*; en italiano, *responsabilità* y *esecutivo*; en portugués, *responsabilidade* y *executivo* (*vid. infra, sistemas de gobierno*)

II. Responsabilidad del Ejecutivo, es la obligación contraída por el titular o los o titulares del Poder Ejecutivo en el ejercicio de su cargo, y de la que puede el Parlamento o Congreso exigirle su cumplimiento. En el sistema presidencial, es el vínculo que constriñe al presidente, frente al pueblo que lo eligió.

En la medida que los parlamentos adquirieron fuerza, el Poder Ejecutivo tuvo que limitar su poder al ejercicio de la rectoría del Estado. Sin embargo, los sistemas variaron con la división de poderes, por ende, se tuvo que supeditar a la mayoría, respetando el principio de democracia que rige en el mundo entero a partir de las revoluciones ideológicas y sociales en siglos pasados. Además, las necesidades existentes en la sociedad aumentan en la medida del crecimiento demográfico, factor determinante para que el Ejecutivo deba desempeñar su responsabilidad con eficacia.

En los regímenes parlamentarios el Poder Ejecutivo está doblemente representado (ejecutivo dual); existe un jefe de Estado (rey o presidente) que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno (primer ministro) quien es el que lleva la administración y el gobierno mismo. El ejecutivo es sujeto tanto de responsabilidad política, como de responsabilidad penal.

El rey tiene un ministro representante de la corona en el parlamento, mientras que el Primer Ministro junto con los ministros integra el Gabinete, el cual desarrolla la política del Gobierno, pero siempre con aprobación del parlamento, que tiene en última instancia el derecho de decidir si está bien o no la política nacional.

En España, la persona del Rey (que representa una de las partes del Poder Ejecutivo) es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, dispone el artículo 56 constitucional, fracción tercera, agregando que sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2 (que a la letra dice: "el Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa").

III. En los sistemas presidenciales están perfectamente delimitadas las funciones y responsabilidades de cada uno de los poderes que integran el gobierno. En Estados Unidos de América y en México las responsabilidades del ejecutivo están directamente relacionadas con el cumplimiento de sus funciones especificadas por la ley, que implica la jefatura del Estado y la jefatura del Gobierno y de la administración pública. Únicamente es responsable penalmente (sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común).

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos en México está regulado en el Título Cuarto de la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En estas normas se determinan tres tipos de responsabilidades:

a) De carácter político, mediante el Juicio Político al que se sometan funcionarios y servidores de los tres poderes y que sustancian y desahogan las cámaras del Congreso: la de diputados como Cámara de Instrucción y el Senado como Cámara del Congreso. El juicio político sanciona con la destitución del cargo y la inhabilitación por un tiempo determinado para desempeñar funciones públicas;

b) La declaratoria de procedencia, llamada también desafuero, que no prejuzga la culpabilidad del acusado y que permite poner al servidor público en manos de la autoridad competente, para que responda por la comisión de presuntos delitos durante el tiempo de su encargo; y

c) Las sanciones administrativas a todos los servidores del Estado, en los tres poderes y que son aplicadas mediante ciertos procedimientos por una dependencia especializada del gobierno que se denomina Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Cada Estado de la Federación, por su parte posee su propio sistema de responsabilidad de los servidores públicos estatales y municipales, según lo preceptúa el artículo 109 de la Constitución Federal, como una de las estipulaciones del Pacto Federal.

El Presidente de la República, durante su encargo, es irresponsable políticamente ante el Congreso, por lo que no puede ser sometido a juicio político. Sin embargo, sólo es responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común, de manera que puede ser sujeto a una declaratoria de procedencia, ser desaforado y por ende separado de su cargo mientras dure el proceso penal. En caso de ser absuelto por las autoridades judiciales, puede reasumir su cargo (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1981, 13a. ed.

The Congress Dictionary The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed

responsabilidad del presidente de la república

I. Responsabilidad (*vid. supra, responsabilidad penal de los parlamentarios*). *Presidente* del latín *praesidens, -entis*, que preside. En los regímenes republicanos, el jefe del Estado normalmente elegido por un plazo fijo. En el mismo sentido, presidir deriva de *praesidere*, de *prae*, antes, y *sedere*, sentarse, tener el primer lugar en una asamblea, corporación, junta o tribunal, o en un acto o una empresa. *República* del latín *res*, cosa y *publis*, público o del pueblo; régimen de gobierno de la antigua Roma que sucedió a la monarquía y precedió al imperio; consistente en que los asuntos de gobierno eran deliberados y resueltos por una colectividad de hombres integrados en un órgano llamado senado. En la actualidad alude a un sistema de gobierno en el que se limita en tiempo, atribuciones y ámbitos, además de ejercerse por una pluralidad de sujetos.

El similar de estos dos últimos términos en otros idiomas es, en inglés, *president* y *republic*; en francés, *président* y *république*; en alemán, *prásidentschaft* y *republik*; en italiano, *presidente* y *reppublica*; en portugués, *presidente* y *república*.

II. En la antigüedad los reyes y emperadores no tenían a quien rendirle cuentas porque sus decisiones u opiniones estaban por encima de cualquiera. En el momento mismo que estos sistemas de gobierno son superados y reemplazados por los actuales, parlamentario y presidencial, el titular del Ejecutivo debe rendir cuentas al pueblo a través del órgano Legislativo o la Cámara Baja o de los Comunes o de Representantes, según sea el caso. Además de la responsabilidad moral (que es la de mayor peso) se tienen que cumplir con funciones y obligaciones conferidas por la ley (escrita o no) para el ejercicio de su poder.

III. En México, las responsabilidades del Presidente de la República se desprenden de las atribuciones preceptuadas como inherentes a su función e investidura, e implican los cargos o acusaciones que puede enfrentar ante el Congreso de la Unión por presuntas acciones u omisiones ilícitas consideradas de suficiente gravedad o trascendencia. Estas responsabilidades son susceptibles, de analizarse en dos sentidos: con relación a las facultades que le concede la Constitución al Presidente de la República y con la forma en que se puede responsabilizar al jefe del Ejecutivo en comisión de delitos que marca expresamente la Constitución General. Con referencia a las facultades que la Constitución mexicana confiere al Ejecutivo Federal estas las enumera el artículo 89. Además, en su artículo 108, párrafo segundo, establece: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

A su vez el artículo III, en su párrafo cuarto especifica: "Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable."

Remitiéndonos al artículo 110, a partir de su párrafo tercero, tenemos que:

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere ese precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la

mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978

responsabilidad ministerial

I. Responsabilidad (*vid. supra, responsabilidad del ejecutivo*). *Ministerial*, alude a la función que desempeñan los ministros. La voz *ministro*, del latín *minister*, *-tri*; deriva de *manus*, lo que está en la mano o bajo el poder del superior al cual sirve.

En inglés *ministerial* es, *ministry*; en francés, *ministère*; en alemán, *ministerium*; en italiano, *ministero* y en portugués, *ministério*.

Responsabilidad ministerial, es el compromiso que tienen los ministros de Estado para ejercer sus funciones y rendir cuentas ante la Cámara respectiva en el régimen parlamentario; y por asimilación, es el vínculo moral y jurídico que constriñe a los secretarios de los diversos ramos de la administración pública, para sujetarse a las directrices del titular del Poder Ejecutivo en el régimen presidencial. Todos los ministros son solidariamente responsables de la política general del Gobierno o individualmente por sus actos particulares.

II. El concepto de la responsabilidad ministerial no es hoy el que se tenía en la primera mitad del siglo XIX, en la que por el predominio de la antigua idea de que el Gobierno ejercido por el jefe supremo del Estado era enemigo nato de la libertad político-civil, se veía en la responsabilidad un medio con que castigar a los ministros, que con sus actos de gobierno violaran la Constitución. En Creta se admitía una especie de denuncia legal por virtud de la que se podía deponer a los magistrados. En Atenas había una ley que autorizaba a cualquier ciudadano para matar al funcionario público que hubiese atentado contra la libertad de la República. En Roma, y en los últimos tiempos de la República, hubo casos en que el pueblo privó de poder a magistrados que abusaban del mismo, obligándoles a dimitir, facultad que también intentó ejercer el Senado, aunque no consiguió que le fuese reconocida.

La responsabilidad ministerial se considera, ahora, como un medio para establecer y conservar la armonía interna y externa, orgánica y formal, entre la voluntad (ley) y la acción administrativa (reglamento) del Estado.

En todos los países con régimen de gobierno parlamentario, es el parlamento, y por lo general la Cámara baja, la que exige esta responsabilidad y la hace efectiva mediante los votos de censura o votos de desconfianza (la desaprobación de los proyectos de ley presentados por los ministros)

A los ministros, en el régimen parlamentario, para cumplir y mejorar su función se les da derecho a asistir a las deliberaciones de las cámaras y tomar parte en ellas ya para defender su gestión, ya para presentar y sostener los proyectos que deban convertirse en leyes; pero sólo tendrán voto en aquella Cámara a la que realmente pertenezcan por ser senadores o diputados.

III. En México, como en todo régimen presidencial, los ministros o secretarios de Estado no pueden ser, al mismo tiempo que están en funciones, senadores o diputados, debido a que existe una división de poderes, en la cual los ministros o secretarios se encuentran bajo las órdenes del jefe del Ejecutivo o Presidente Constitucional. En este régimen, la responsabilidad de los secretarios de los distintos ramos de la administración pública, frente al órgano legislativo, se limita a la obligación de comparecer ante su llamado, pero su responsabilidad es ante el titular del Poder Ejecutivo. Aunque pueden ser sujetos de juicio político (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20ª. ed

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Enciclopedia Universal ilustrada. Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España, 1990.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7ª. ed.

ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson v Paul Clancy; John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

responsabilidad penal de los parlamentarios

I. *Responsabilidad (vid. supra, responsabilidad del ejecutivo) (vid. infra, sistema de gobierno parlamentario)*. *Penal* es lo relativo a la sanción o pena que corresponde a quien ha infringido las leyes cometiendo un delito.

El equivalente de *penal* en otros idiomas es, en inglés, *penal*; en francés, *pénal*; en alemán, *straf*; en italiano, *penale* y en portugués, *penal*.

Responsabilidad *penal* es el supuesto, en virtud del cual se imponen las penas señaladas en la ley. La responsabilidad penal de los parlamentarios, es la imputación delictiva que les puede ser aplicada, en tanto que se les haya desaforado.

II. La responsabilidad penal que pueden enfrentar los representantes populares tiene sus orígenes en los secretarios o magistrados que ayudaban a los reyes; estos servidores reales tenían bajo su cargo, el cumplimiento de asuntos de gran importancia para el reino, como lo eran la milicia en tiempos de guerra, el dominio y preservación del orden en los pueblos conquistados, etc. De aquí que se diga que la responsabilidad penal que se le imputa a un representante popular es en el mismo sentido, si habiendo sido elegido para procurar los intereses de una comunidad en específico, no lo realiza y comete algún delito durante el tiempo de su encargo, o bien, se aprovecha de la posición que detenta para cometer un ilícito, deberá ser castigado conforme a las

leyes ordinarias, por haber faltado al principio de representación, ya que no fue elegido para que transgrediera la ley, sino para que participara en la elaboración, perfeccionamiento y cumplimiento de ésta.

La característica general, es que los parlamentarios gocen de fuero y en virtud de ello, primero habrá que desaforarlos para después someterlos a proceso penal. El fuero primero protege a la función y después al funcionario.

En el ámbito del Derecho Parlamentario, es pertinente, a propósito de este término, evocar que los miembros de la legislatura gozan de la garantía de libertad, aún habiendo cometido alguna falta del orden civil. Los miembros de la Cámara de los Comunes pueden hacer uso de este privilegio, durante 40 días después de haber clausurado el periodo de sesiones y de 40 días antes del próximo periodo de sesiones. Sin embargo, esto no les confiere inmunidad de ser arrestados por cualquier imputación del orden penal.

Los miembros del parlamento hindú y de la Legislatura de los estados gozan de la garantía de libertad contra acusaciones del orden civil. El periodo se extiende 40 días después de sesiones y 40 antes de iniciar el siguiente periodo. Pero no es efectiva en contra de acusaciones penales; sin embargo, cuando un miembro es arrestado o detenido, la autoridad es requerida para que explique inmediatamente al Presidente de la Cámara, la razón del arresto y el lugar donde se llevó a cabo la detención.

La Constitución española señala en su artículo 71, fracciones 1 y 2, que:

Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Durante el periodo de su mandato, los diputados y senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

En algunos países latinoamericanos, como es el caso de Costa Rica (art. 110 constitucional), la inmunidad de que gozan los diputados, va más allá de no permitir el arresto del miembro parlamentario; inclusive habiendo sido detenido en flagrante delito, puede ser puesto en libertad si la Asamblea Nacional así lo decidiere.

III. En el derecho mexicano, se establece un fuero constitucional para quien ejerza las funciones de diputado o senador; así el artículo 61 constitucional dispone:

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellos. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

En tal sentido, en México es posible enjuiciar a un diputado o senador, sólo después de haber llevado a cabo un procedimiento denominado "declaratoria de procedencia", determinado en el artículo 111 de la Constitución, que a la letra determina:

"Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

"Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

"Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

"Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado, será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el fuero obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

"Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados" (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Colección de constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill. Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon & Schuster, 1987, 4a. ed.

responsabilidad política

I. Para la Real Academia Española, la palabra *responsabilidad* significa la deuda u obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. También puede significar el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado. Mientras que el término *política* proviene del latín *politicus*, que se aplica a quien *interviene* en las cosas de gobierno y negocios del Estado. Los términos anteriores, unidos, hacen referencia a la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho, que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho o hechos realizados libremente.

El vocablo *responsabilidad* se escribe en inglés, *responsability*; en francés, *responsabilité*, en alemán, *Verantwortung*; en italiano, *responsabilità* y en portugués, *responsabilidade*. Mientras que la palabra *política* se escribe en inglés, francés, alemán, italiano y portugués; *politician*, *politique*, *Staatsmann*, *política* y *política*, respectivamente.

II. Los antecedentes de la responsabilidad política colectiva, en general, los encontramos en Inglaterra en el siglo XVIII, específicamente en 1739, ya que el Gabinete, al estar vinculado al parlamento, fue responsable colectivamente ante la Cámara de los Comunes del ejercicio de sus poderes, consolidándose dicha figura en el siglo XIX. Mientras que la responsabilidad política individual surgió antes que la colectiva, ya que en 1641 se dio la sumisión del ministro del rey a juicio del parlamento, quien condenaba y ejecutaba, siendo conocido con el nombre de *Impeachment*, que posteriormente pasó a otros países, incluso, a Estados Unidos de América en su Constitución de 1787.

La responsabilidad política se presenta en todos los regímenes democráticos, tanto presidenciales como parlamentarios. Particularmente en el sistema presidencial el Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, con lo cual, por la propia naturaleza de este sistema basado en la estricta división de poderes, el Congreso no puede exigir responsabilidad política "colectiva" a los miembros del Gobierno. Por otra parte, en la mayoría de los países con régimen parlamentario la responsabilidad política es colectiva, mas no individual, quien la puede exigir es el parlamento a través de la aprobación de una moción de censura o de una cuestión de confianza. Particularmente es la Cámara baja la que puede hacer dimitir colectivamente al gobierno. De tal forma, los miembros del gobierno son directamente responsables frente al parlamento.

En el ámbito parlamentario de otros países, la responsabilidad política se presenta tanto en aquellos con sistema presidencial como en los parlamentarios.

III. La Constitución de Cádiz en 1812, en su artículo 131, consagró la facultad de las cortes de hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos en general, en relación con los artículos 228 y 229. Más adelante la Constitución de 1824, en su artículo 38, señaló que el Congreso estaría facultado para conocer sobre la responsabilidad del Presidente de la Federación, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, de los secretarios de despacho o los gobernadores de los estados. Las responsabilidades, a las que se hacía mención, eran no sólo en materia penal, sino también política. Posteriormente la Constitución de 1857 fijó la responsabilidad a la que eran sujetos los funcionarios públicos: por delitos oficiales, de carácter eminentemente político. Durante esta época, como el Congreso era unicameral, la Cámara de Diputados actuaba como órgano de acusación y las funciones de jurado de sentencia las realizaba la Suprema Corte de Justicia. Ya con las reformas de 1874, el artículo 105 estableció la participación de ambas cámaras en los juicios políticos, a los cuales se les seguía haciendo referencia como a los "delitos oficiales". La Cámara de Diputados fungía como parte acusadora, mientras que la Cámara de Senadores se erigía en Jurado de Sentencia.

La Constitución de 1917, en su texto original, señalaba que los altos funcionarios de la Federación no contaban con fuero constitucional por los "delitos oficiales", en que incurrieran en el desempeño

de su cargo, también se contenía, en el mismo precepto, que no gozaban de fuero constitucional en caso de su probable responsabilidad penal, consagrándose constitucionalmente éste en 1977. En el año de 1982 se reforma la Constitución mexicana de 1917 vigente, determinando las bases para el establecimiento del juicio político, es decir, se expide la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, la que sería a partir de entonces la ley que señala cómo se sustancia el procedimiento para exigir la responsabilidad política de un funcionario público. Más adelante se modifica nuevamente el artículo 110 en 1987, en lo relativo a los responsables de la función pública en Distrito Federal, es decir, se hace mención a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y al titular del órgano y órganos de gobierno del Distrito Federal. En 1994 se incluyen otros miembros del Poder Judicial, tanto federal como local.

En nuestro país, por un lado, no podemos negar la existencia de responsabilidad política de los mismos, cuya sanción la puede imponer, *de facto*, el Presidente de la República destituyendo a determinado funcionario de su cargo pero, por otro lado, también la puede imponer o exigir jurídicamente el Congreso de la Unión a través de un procedimiento prescrito en la Constitución mexicana de 1917 vigente, denominado juicio político. Al respecto, la responsabilidad política en los sistemas presidenciales es deficiente en este aspecto, viéndose obligado a sustituir ese juicio de responsabilidad política a cargo del Congreso por el juicio que emite el pueblo en una reelección. De tal forma, el sufragio constituye, en este caso, una confianza que se establece con el pueblo. Sin embargo, en nuestro país esta situación no se da, ya que existe el principio de no reelección inmediata o consecutiva.

Respecto de los secretarios de Estado, la responsabilidad política de los mismos se da frente al Presidente de la República. Sin embargo, también se puede dar la misma frente al Congreso de la Unión, presentándose un procedimiento jurídico para exigirla, denominado juicio político. El propósito de esta última figura es castigar las conductas lesivas a la función pública y, a su vez, evitar que el responsable desempeñe otro cargo público. Su procedimiento, en relación con la LOCG de 1979, reformada en 1994, y con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, a grandes rasgos es el siguiente:

En éste intervienen las comisiones jurisdiccionales, las comisiones unidas de Justicia, Gobernación y puntos constitucionales, así como la Subcomisión de examen previo. Consta de varias etapas de análisis sobre la probable responsabilidad política: en la Subcomisión de examen previo, en las comisiones unidas, en la sección de instrucción o Comisión jurisdiccional de la Cámara de Diputados, así como en el pleno de la misma, posteriormente en la Comisión de enjuiciamiento y, finalmente, en el pleno de la Cámara de Senadores. A parte de dicho análisis, existen varias etapas de alegatos, las cuales se dan en la sección de instrucción, ante la Cámara de Diputados y, por último, ante la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores. Asimismo, la Constitución mexicana de 1917 vigente prevé, partiendo de lo señalado por el artículo 108, que son servidores públicos el Ejecutivo, Legislativo y el judicial, tanto local como federal señalando, además, las causas por las que puede ser acusado el titular del Ejecutivo (traición a la patria y delitos graves del orden común), pero será únicamente la Cámara de Senadores quien conozca del juicio político del mismo. Por otro lado, en relación con el artículo 110 constitucional, pueden ser sujetos de juicio político los secretarios de despacho, el Procurador General de la República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, así como de fideicomisos públicos, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, los diputados, los senadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados, consejeros de la judicatura y jueces del fuero común del Distrito Federal, todos éstos pueden ser sujetos de juicio político, ya sea por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir de que se ejerce el cargo y hasta un año a partir de que se separe de éste. En relación a lo anterior, a partir de la reforma judicial de 31 de diciembre de 1994, se incluyen a los consejeros de la judicatura Federal, a los

consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales y se cambia el término "magistrado" por el de ministro de la Suprema Corte de Justicia. A este respecto, aparentemente se excluye al Presidente de la República, ya que no lo comprende el artículo 110, sin embargo el artículo 111 constitucional, párrafo cuarto, sí lo contempla, con lo cual sí procede el juicio político para éste, pero repetimos que será la Cámara de Senadores ante la que se acusará y la que resolverá. Esta posible situación se encuentra claramente limitada, ya que el artículo 108 prevé que el Presidente de la República sólo será responsable, "durante el periodo de su encargo", por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por todo lo anterior, se desprende quiénes pueden tener responsabilidad política, ya sea frente al Presidente de la República o frente al Congreso de la Unión (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, México, 1988.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El sistema constitucional español", en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.

FRAILE CLIVILLES, Manuel, *Introducción al Derecho Constitucional Español*, Rivadeneyra, Madrid, 1975.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982.

LÓPEZ GUERRA, Luis, "La función de control de los parlamentos: Problemas actuales", en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

MONTERO GIBERT, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Comentario al artículo 110", "Comentario al artículo 108" y "Comentario al artículo 114", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"* Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "Poder ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, marzo de 1995.

VITORINO, Antonio, "El control parlamentario del Gobierno", en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 60 y 61, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

responsabilidad política difusa

I. (*Vid. supra, responsabilidad política*). En cuanto a la palabra *difusa* (*diffusus*) significa excesivamente dilatado, vago, impreciso.

II. Como antecedentes de esta figura tenemos que primero surgió la responsabilidad política "parlamentaria" que, para Jiménez de Parga, posteriormente se convirtió en "electoral" y la doctrina italiana la denomina como "difusa".

La *responsabilidad Política difusa* se presenta tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial. Este tipo de responsabilidad, a diferencia de la responsabilidad Política (jurídica), la puede exigir el pueblo en el momento de las elecciones. Ésta es una sanción mediata de efectos indirectos, que se manifiesta en los ciudadanos responsabilizando a los miembros del gobierno e, incluso, los primeros podrán remover a los segundos. En este sentido, Aragón Reyes, Montero Gibert y García Morillo, retomando las ideas de Andrea Manzella, entienden a la responsabilidad política difusa como la "posibilidad de debilitamiento político del Gobierno producido por las reacciones políticas y sociales...". Con este tipo de responsabilidad política las diferencias entre el sistema de gobierno parlamentario y el presidencial disminuyen.

III. Tomando en consideración que la responsabilidad política "difusa" se presenta tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial, en México también existirá ésta. (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ARAGÓN REYES, Manuel, "El control parlamentario como control Político" en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1986.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

JIMÉNEZ DE PARGA y Manuel Cabrera, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960.

MANZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977.

MONTERO GIBERT, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos Madrid, 1984.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21ª. ed.

RUBIO LLORENTE, Francisco, "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, cortes generales, Madrid, 1985.

revisión de leyes y decretos

I. Del latín *revisio*, *-ōnis*, se entiende como la acción de revisar, que quiere decir someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla.

En inglés *revisión* es *revision*; en francés, *réviser*; en alemán, *revision*; en italiano, *revisione* y en portugués, *revisão*.

La revisión de leyes o decretos es el examen al que es sometida, por una de las cámaras (la revisora), determinada iniciativa, previamente discutida y aprobada por la otra cámara (la de origen), si es un sistema bicameral; es también el análisis sobre un proyecto de ley, aprobado por ambas cámaras, que realiza el titular del ejecutivo para determinar si la promulga y pública o si ejerce el derecho de veto. Asimismo, la revisión puede consistir en un estudio para actualizar alguna normatividad vigente, en cuyo caso, es también aplicable en sistemas unicamerales.

II. Debido al creciente sentimiento de democracia en la mayoría de los países a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, en donde el surgimiento de los diferentes cuerpos legislativos, propició que la revisión de leyes o decretos llegara a ser uno de los pilares de la existencia de estos

órganos representativos. La función esencial de los parlamentos y congresos es representar la demanda popular o nacional, esto a través de un proceso de iniciación de leyes y decretos. Pero no menos importante resulta la revisión de las leyes o decretos existentes, según sea el caso, debido a que la sociedad es un ente cambiante, por lo que las normas que la regulan deben tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios sociales; es aquí donde la función de revisión adquiere su real importancia.

De ahí que la revisión es un procedimiento de control para purificación del acto legislativo. Opera en la instancia primaria de la cámara de origen a través de los dictámenes de la comisión respectiva; en la legisladora para que observe el procedimiento seguido para la formación de la Ley, y su texto final; y en el Ejecutivo, para que lo apruebe o lo deseche mediante el ejercicio del derecho de veto.

En Inglaterra la revisión de una iniciativa de ley puede ser propuesta por cualquiera de los miembros que integran la Cámara de los Comunes. La Iniciativa se podrá retirar solamente cuando su creador abandone la Cámara. Una iniciativa que lleve el nombre de varios miembros puede ser representada por cualquiera de ellos; pero si la iniciativa fue propuesta por un ministro entonces solamente otro ministro lo podrá representar.

III. En el derecho parlamentario mexicano la revisión la desempeñan las Cámaras de Diputados y Senadores. A la cámara que inicia una ley o decreto se le denomina cámara de origen, mientras que a la otra se le denomina cámara revisora. La Cámara de Diputados y la de Senadores pueden fungir indistintamente como cámara de origen o revisora, según sea el caso.

Con referencia al tema, el artículo 72 de la Constitución mexicana dispone:

Todo proyecto 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 en las discusiones y votaciones;

a) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

En su inciso d) señala:

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

En el inciso e), el artículo 72 observa:

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren rechazadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes, se desecharon en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras

se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto, sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 1995, 110a. ed.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.
- MADRID HURTADO Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1980, 2a. ed.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978.

ruegos

I. Proviene este vocablo de rogar, súplica, petición hecha a uno con el fin de alcanzar lo que se le pide. *Rogar* deriva del latín *rogare*, pedir por gracia una cosa.

Su significado en inglés es *request*; en francés, *demandar*; en alemán, *bitten*; en italiano, *preghiera* y en portugués, *petição*.

Ruego o petición, es la solicitud que realiza cualquier persona ante las cámaras para pedir su intervención en un asunto determinado.

El ruego existe en la misma medida que la supremacía de poder entre los hombres. En un principio era un ruego de perdón por no pagar los tributos o suplica para que se perdonara una vida. Cuando el poder se concentró en una sola persona, y ésta delegó alguna función en un servidor público, surgió la queja como especie del ruego. Tiempo después con la creación de las asambleas de representantes o parlamentos, la petición o ruego adquirió fuerza al permitirse, proteger de manera indirecta los intereses de quienes se veían afectados.

II. En la práctica parlamentaria de España, el ruego es la formulación de peticiones o preguntas a la mesa del congreso o del senado. El ruego puede dejarse sin contestación a diferencia de la interpelación, que exige obligatoriamente una respuesta. Se debe presentar por escrito al presidente de la Cámara; posteriormente, la mesa los incluye en el orden del día. El plazo para la contestación es de veinte días, si el gobierno solicita una prórroga, la contestación se efectúa dentro del mes siguiente. Si el autor del ruego no está presente en el momento de la comunicación, se entiende que renuncia a ella.

En Inglaterra, es el derecho que tienen todos para presentar peticiones a la Cámara de los Comunes en caso de existir queja o alguna injusticia. Las peticiones son presentadas tanto a la Cámara de los Comunes como a la de los Lores. Para presentarla en la Cámara de los Comunes es necesario que sean escritas y entregadas en pergamino o papel; en la Cámara de los Lores, los ruegos pueden ser escritos a mano o a máquina, en pergamino o papel, deben estar firmados. El lenguaje utilizado debe ser respetuoso y moderado; debe referirse a algún caso, en el cual la Cámara tenga jurisdicción para interferir en favor de la petición recibida.

En la India las peticiones pueden ser presentadas ante las cámaras parlamentarias, así como en las legislaturas de los estados. Debe redactarse con un sentido de respeto y moderación, señalando la causa afectada. Se redactará únicamente en inglés o hindi, ninguna solicitud en algún dialecto o lengua extranjera será aceptada.

En los Estados Unidos de América, es la petición realizada por alguna persona u organización, para que el Congreso realice una acción específica. Los estados frecuentemente solicitan al Congreso que adopte ciertas acciones, pero el Congreso está en el derecho de escuchar o no estas solicitudes.

III. En México, la figura del ruego no existe como tal, sino que se le denomina derecho de petición, consistente en el escrito que un particular dirige a cualquiera de los tres poderes públicos, especialmente a la Cámara de Diputados o al Ejecutivo, mediante el cual expone opiniones, expresa quejas o solicita información respecto de algún asunto que sea de su propio interés. La petición se fundamenta en la garantía constitucional consignada en el artículo 8º. de la Constitución General y debe formularse de manera pacífica y respetuosa. Si la petición versa sobre asuntos políticos, sólo puede ser formulada por individuos que tengan la calidad de ciudadanos. Toda petición puede ser entregada a la oficialía de partes de la Cámara respectiva, para que se registre y se le apliquen los trámites administrativos correspondientes (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3a. reimp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español, Louis A. Robb, Limusa, México, 1978.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

sala



I. Aposento principal de grandes dimensiones.

Su equivalente en inglés es *hall, parlour*; en francés, *salle*; alemán, *saal, halle*; italiano y portugués, *sala*.

II. En materia parlamentaria, se puede definir como el recinto o lugar para la deliberación y debate o como cada uno de los grupos o comisiones del Congreso que estudian las posibles soluciones a casos concretos o a iniciativas de ley, aunque en la praxis no se les llama así, sino grupos, comisiones o comités (*vid. supra, hemiciclo*).

La sala no es sólo el aposento en sentido objetivo, sino en un sentido subjetivo, esto es, cuando se reúnen en un salón para discutir o sesionar un determinado grupo de ministros o magistrados, o como en el caso del derecho parlamentario se explica en la voz hemiciclo, el sentido material de salón. Así pues, debe comprenderse el uso de sala en un sentido subjetivo.

Sala puede ser entonces, cualquier habitación de grandes dimensiones, mientras que salón de sesiones es una de las áreas dentro de un edificio dedicado especialmente para la realización de las sesiones deliberatorias.

En Inglaterra cada una de las cámaras ha organizado un sistema de comités los cuales se encargan de funciones técnicas referentes al procedimiento de la Cámara o de la consideración y revisión de las propuestas públicas o privadas además de la investigación de asuntos que requieran especial atención.

En Estados Unidos de Norteamérica, los comités son los grupos de trabajo más importantes dentro del Congreso, cada uno con jurisdicción sobre áreas de la vida pública y del gobierno, con poder para iniciar o abrogar una ley.

III. En México, en el Poder Judicial es común la conformación de salas compuestas por un número determinado de magistrados, como lo preceptúa el artículo 94 constitucional, respecto a la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, el Poder Legislativo no reconoce este término en el mismo sentido, en todo caso se podrían equiparar con las comisiones o comités de las cámaras, reguladas en el Capítulo quinto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las salas del Poder Judicial se dan en razón de su competencia, mientras que las comisiones del Congreso existen en virtud de su materia.

En este tenor el artículo 42, de la Ley antes mencionada dispone que: "La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones"(FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1980, 2a. ed.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

salón de sesiones

I. *Salón* es una pieza de grandes dimensiones donde celebra sus juntas una corporación. *Sesiones* deriva del latín *sesio*, *-onis*, acción y efecto de sentarse. Cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación.

Los términos tienen su correspondiente equivalencia, respectivamente, en: inglés *saloon* y *meeting*; en francés, *salon* y *séance*; en alemán, *saal* y *sitzung*; en italiano, *salotto* y *seduta*; en portugués, *salão* y *ses saão*.

Las primeras reuniones del senado romano se realizaban en lugar no determinado, eso sí dentro de los muros de Roma, sólo excepcionalmente se reunía el Senado *extra pomocrium*. Las reuniones debían celebrarse en lugar cerrado que dentro de la ciudad fue la *curia Calabra* (el Capitolio) y la *curia Hostilia* (en el *Comitium*), esta última reedificada en las postrimerías del periodo imperial, con el nombre de *curia Julia*. Sin embargo, podía utilizarse cualquier edificio público con tal de que fuese apropiado y tuviera la capacidad necesaria, estando algo elevado, habiéndose utilizado con frecuencia algún santuario, como el templo de Júpiter Capitolino. *Extra-pomocrium* no tenía el Senado lugar fijo, habiéndose generalmente utilizado en los últimos tiempos de la República los templos de Apolo y Berona, situados en los arrabales.

II. No es sorprendente que uno de los elementos materiales que integran al Parlamento actualmente, sea el lugar donde se reúna para discutir los asuntos ordinarios y en su caso, los extraordinarios. Es por lo tanto la sede oficial de los órganos parlamentarios, donde se llevan a cabo las sesiones deliberatorias respecto de aquellos asuntos que le son propios. Si bien es cierto que es un aposento en el cual se reúnen a deliberar los representantes populares, también es cierto que no es cualquier aposento; el salón de sesiones es una de las áreas dentro de un edificio dedicado especialmente a la realización de las asambleas deliberatorias.

III. En México, el recinto de la Cámara de Diputados es, por disposición de la Constitución General de la República, el salón de sesiones del Congreso General, cuando la Cámara de Diputados y Senadores actúan simultáneamente en asuntos que conforme a la Constitución, competen a ambas cámaras conjuntamente, como son la inauguración del primer Periodo de Sesiones, el Informe Presidencial, la suspensión de garantías y la elección del Presidente de la República interino o sustituto.

El salón de sesiones de la Cámara de Diputados, que lo es también del Congreso de la Unión, cuando hay reunión en una sola asamblea de ambas cámaras, está inserto en un conjunto arquitectónico, al que se nomina Palacio Legislativo, mismo que el pueblo identifica como Palacio de San Lázaro, por estar edificado en lo que fue una estación y patios de ferrocarril que llevó ese nombre.

Dicho Palacio, fue planeado para recinto sede de ambas cámaras, pero desde su inauguración en los años ochenta solo se ha albergado a la Cámara de Diputados.

El salón de sesiones, es un gran auditorio que contiene 500 butacas con pupitres, llamados curules, para igual número de representantes populares que integran la Cámara de Diputados y cuenta además con un presidium, área para los servicios secretariales y estenográficos, una gradería para diplomáticos, gobernadores de las entidades federadas y demás funcionarios e invitados especiales, así como dos amplias galerías para el público en general. Durante su funcionamiento rigen normas de orden y respeto entre las que está, la de no fumar y otras que prevén seguridad, funcionalidad y solemnidad (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 1995, 110a. ed.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.
- Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.
- ROBB A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.
- The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Paul Dickson y Paul Clancy; John Wiley and Sons.

sanción de ley y decreto

I. *Sanción* proviene del latín *sactio*, *-onis*, acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto.

Sanción en inglés es *ratify*; en francés, *approuver*, en alemán, *bekräftigen*; en italiano, *ratificare*; en portugués, *aprovação*.

Ley del latín *lex*, *legis*, precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En el régimen constitucional, disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe del Estado. Decreto proviene del latín *decretum*, disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el Poder Ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.

La sanción de las leyes o ratificación tiene su origen en la división de facultades, antes de que hubiese división de poderes, existía únicamente la división de facultades y responsabilidades encomendadas por el rey a sus secretarios y ministros. Con el paso del tiempo, y debido a los cambios de regímenes de gobierno, la división de poderes retomó esta institución de la sanción o ratificación por parte de uno de los poderes para con lo realizado por otro poder.

II. En Inglaterra, la sanción es el Consentimiento Real, que consta en la firma del propio soberano o la de los comisionados de la Cámara de los Lores o también podría ser anunciado por el Lord Canciller y el vocero de la Cámara de los comunes en sus respectivas cámaras. El poder de la Corona para vetar una ley aprobada por el parlamento quedó obsoleto con la introducción del sistema de Gabinete en 1707.

En Canadá y Australia, la Aprobación Real estaba representada por el Gobernador General en nombre de la Reina.

En la India, cuando una ley es aprobada por el parlamento y presentada al Presidente, éste tiene el derecho de dar o no su ratificación; podría regresarla al parlamento para su reconsideración siempre y cuando no sea una Ley Presupuestaria. Si una ley es aprobada por el parlamento con o sin las reformas sugeridas por el Presidente y presentada a éste nuevamente, el Presidente tendrá que ratificarla.

En el sistema presidencial debido a que el gobierno está más drásticamente dividido en poderes, es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo sancionar o promulgar la ley y decreto discutido

En España (art. 90 constitucional) "el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las cortes generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación".

La Constitución de Colombia dispone que si el Presidente de la República no cumpliere con el deber de sancionar las leyes en los términos que manda la Constitución, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso (art. 168).

En Ecuador, si el Presidente de la República objetaré el total de la ley aprobada por el Congreso Nacional, éste la podrá considerar nuevamente después de pasado un año de la fecha en que fue objetada; sin embargo, el Congreso podrá pedir al Presidente de la República que la someta a consulta popular (art. 70).

III. En México, encontramos que también existe la sanción a la ley o decreto en materia parlamentaria, excepto cuando dicha ley va a ser de carácter interno en el Congreso, pues, uno de los pasos para la formación de la ley en general, es precisamente la sanción del Presidente de la República.

El artículo 72 de nuestra Constitución señala en sus dos primeros incisos que:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido.

La excepción a este principio de sanción del ejecutivo para dotar de vigencia a la ley, está establecida por los párrafos segundo y cuarto del artículo 70 constitucional: "El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos...

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia" (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Colección de constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

Robb A., Louis, *Diccionario de Términos Legales, Español-Inglés e Inglés-Español*, Limusa, México, 1978.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy; John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

secretarías de estado

I. Oficina donde despacha los negocios el secretario, Ministerio. Las secretarías de Estado son la parte material del Gabinete en un gobierno, el cual está integrado por funcionarios que reciben el nombre de ministros o secretarios.

En el antiguo Egipto, los faraones dividían las tareas al realizar fuera y dentro de los límites de la ciudad, así como, la jerarquía respecto a la importancia que éstas tenían o adquirirían, según fuera el caso. En los imperios romanos de oriente y occidente se incrementó la burocracia debido a la extensión sobre la que dominaban y para lo cual crearon un sin número de instituciones y figuras públicas que enriquecieron el desarrollo de las actividades realizadas por los órganos gubernamentales. En épocas modernas se ha hecho indispensable la existencia de determinadas áreas administrativas al interior de todos los gobiernos. Es así como se consolida la existencia de los ministerios, departamentos de Estado o secretarías de Estado.

Secretarías y Estado tiene sus equivalentes en inglés como *secretary's office* y *state*; en francés, *secrétariat* y *état*, en alemán, *sekretariat* y *staat*; en italiano, *segreteria* y *stato*; en portugués, *secretaria* y *estado*.

II. En Inglaterra, el Gabinete está integrado por un Primer Ministro quien selecciona a sus auxiliares o ministros de entre los legisladores. El Gabinete es investido con los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo individual y colectivamente responsables ante el parlamento. El procedimiento dentro del Gabinete es secreto; se puede distribuir el trabajo en cantidad considerable a los comités, pero siempre bajo una responsabilidad ejecutiva.

Otros países se guían por el modelo de Gabinete inglés, tal es el caso de Canadá en donde, al formular su Gabinete admite sugerencias y consideraciones por parte de sus provincias. En Australia copian la práctica inglesa de incluir en el Gabinete solamente ministros seleccionados.

En la India, el Gabinete forma parte del Consejo de ministros, el cual es responsable de formular la política del Gobierno. El Consejo de ministros es colectivamente responsable ante la Cámara de Representantes. El Primer Ministro está al frente del Consejo y determina quien de los ministros será miembro del Gabinete.

En el sistema presidencial se les denomina departamentos de Estado o secretarías. En Estados Unidos de Norteamérica, son designados por el Presidente, debido a que la Constitución establece una división más tajante, al designar una administración centralizada y al frente de ella al Jefe del Ejecutivo nacional.

III. Por lo que respecta a México, estos organismos institucionales que materialmente no son parte del derecho parlamentario, sí lo son de manera formal del Derecho Constitucional y Administrativo; el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especifica la creación de tales instituciones gubernamentales, a la letra dice:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios administrativos de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En el mismo sentido, el artículo 73 de la Constitución mexicana en su fracción XI establece que el Congreso tiene la facultad: "Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones."

Así pues, las secretarías de Estado dependen del Ejecutivo Federal, sin embargo, han sido creadas y reglamentadas por el Congreso de la Unión, que mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha establecido que estas serán 17, de acuerdo con el artículo 26:

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Salud; Secretaría de Turismo y Secretaría del Trabajo.

El Poder Ejecutivo Federal, se complementa para el ejercicio de las amplias facultades que le asigna la Constitución y las leyes, con una Procuraduría General de la República y un Consejero Jurídico del Gobierno, previsto por el artículo 102 de la Constitución General de la República; así como por las entidades de la Administración Pública paraestatal, que son organismos descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

secretario

I. Sujeto encargado de escribir la correspondencia, extender las actas dar fe de los acuerdos y custodiar los documentos de una oficina, asamblea o corporación. Primer secretario de Estado y del despacho, ministros de Estado.

En inglés se le designa como *secretary*, en francés, *secrétaire*; en alemán, *sekretär*; en italiano, *segretario* y en portugués, *secretário*.

En términos generales, se puede afirmar que el incremento de la burocracia fue consecuencia de la extensión territorial que alcanzaron algunos pueblos pertenecientes al Imperio Romano, que fue generando la necesidad de investir con facultades explícitas a individuos que gozaban de la confianza del César para que cumplieren con los mandatos que éste les encargaba. De aquí surge la figura del secretario, que se consolidó durante las monarquías absolutas y después adquiere mayor consenso con la división de poderes y el surgimiento del sistema presidencial.

II. En tres sentidos se puede explicar el vocablo secretarios: primero, con referencia a los funcionarios que auxilian en sus labores al Primer Ministro o Presidente de la Nación, al frente de ministerios, departamentos de Estado o secretarías de Estado; en el segundo sentido, la figura de los secretarios es analizada como funcionarios importantes que laboran como cuerpo técnico de apoyo en los parlamentos o asambleas legislativas; en un tercer sentido se refiere a los legisladores, que son secretarios de alguna comisión o comité, o bien de la Mesa Directiva.

1. En el primer sentido, los secretarios o ministros, en el ejemplo de Inglaterra son propuestos por el Primer Ministro con aprobación del Soberano en su designación. El Primer Ministro selecciona ministros para su gabinete. Los ministros con mayor importancia son: el Ministro representante de la Corona y el Ministro de Estado y Secretario Parlamentario. Cada ministro es completamente responsable por el trabajo o actividades desarrolladas en su departamento.

En Inglaterra el Gabinete está integrado por un Primer Ministro, quien selecciona a sus auxiliares o ministros de entre los legisladores. El Gabinete es investido con los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo individual y colectivamente responsables ante el parlamento; el procedimiento dentro del Gabinete es secreto; se puede distribuir el trabajo en cantidad considerable a los comités, pero siempre bajo una responsabilidad ejecutiva.

Otros países se guían por el modelo de Gabinete inglés, tal es el caso de Canadá en donde, al formular su Gabinete admite sugerencias y consideraciones por parte de sus provincias. En Australia copian la práctica inglesa de incluir en el Gabinete solamente ministros seleccionados.

En la India, el Gabinete forma parte del Consejo de ministros el cual es responsable de formular la política del Gobierno. El Consejo de ministros es colectivamente responsable ante la Cámara de Representantes. El Primer Ministro está al frente del Consejo y determina quien de los ministros será miembro del Gabinete.

En este país, los ministros son designados por el Presidente y los gobernadores de los estados a propuesta del Primer Ministro y el Jefe de ministros. Si un ministro no es miembro de cualquiera de las cámaras durante seis meses, será impedido para ser ministro; los salarios y prestaciones son señalados por la ley y aprobados por el parlamento y las legislaturas de los estados. Un Ministro no es responsable ante la Cámara de Representantes, pero el Consejo de ministros (o Gabinete) sí lo es.

La Constitución de Costa Rica permite que los diputados sean designados ministros de gobierno, reincorporándose a la Asamblea al cesar sus funciones.

Venezuela permite que los senadores y diputados acepten cargos de ministros, secretarios de la Presidencia de la República, gobernadores, etc., separándose de su respectiva Cámara y reincorporándose al cesar en esas funciones.

La Constitución de Bolivia, no sólo permite que senadores y diputados puedan ser designados ministros de Estado, si no elegidos Presidente o Vicepresidente de la República o agentes diplomáticos, suspendiendo sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen esos cargos, pero no podrán ejercer otros que sean dependientes del Poder Ejecutivo o Judicial,

En la República de Chile, la Constitución General señala como mínimo de edad para ser designado Ministro de Estado veintiún años (art. 34).

2. El segundo sentido de secretario como funcionario parlamentario, se explica como la persona que auxilia a quien preside una sesión además de mantener todo en orden para el buen desarrollo de la Cámara.

En Inglaterra, los ministros que tienen bajo su cargo un departamento tienen uno o dos secretarios parlamentarios para que los asistan en el trabajo que tendrá que desarrollar en la Cámara de los Comunes. La función de estos secretarios es mantener el contacto con legisladores que deseen información respecto del departamento administrativo en el cual ayudan, así como las representaciones o acuerdos en relación a los asuntos tratados en esa área. Son propuestos por el Primer Ministro en consulta con el Ministro respectivo y no necesitan de la aprobación del Rey.

Como ministros de Menor categoría, los secretarios parlamentarios deben aceptar la responsabilidad colectiva.

En la India aunque considerados como ministros, los secretarios parlamentarios, no son incluidos en el Consejo de ministros, sin embargo, pueden desarrollar todas las funciones de un Ministro en la Cámara si son miembros de ésta.

III. En México, el artículo 90 constitucional señala que la administración será centralizada y paraestatal y los negocios estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En cuanto al Poder Legislativo, la Ley Orgánica del Congreso General, señala en su artículo 28 dispone que:

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un Presidente; cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula. El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se comunicará de inmediato a la colegisladora, al Titular del Poder Ejecutivo Federal y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, señala en su artículo 23:

Los secretarios y prosecretarios ejercerán su encargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y los secretarios de la Permanente, durante el periodo de la misma, y no podrán ser reelectos. Los prosecretarios suplirán a los secretarios en sus fallas y los auxiliarán en sus labores. En su artículo 25 enumera las obligaciones de los secretarios y, en su caso, de los prosecretarios (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México.

OBREGÓN HEREDIA, Jorge, *Diccionario de Derecho Positivo Mexicano*, Obregón y Heredia, México, 1982.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

senado

I. *Senado*, deriva del latín *senatus*; asamblea de patricios que formaba el consejo supremo de la antigua Roma. Cuerpo colegislador formado de personas calificadas elegidas o designadas por razón de su cargo, posición, título, etc. Edificio o lugar donde los senadores celebran sus sesiones.

El senado es el conjunto de individuos que son elegidos para representar en el parlamento a cada uno de los estados que integran un país o república.

En inglés se le designa como *senate*; en francés, *sénat*; en alemán, *senat*; en italiano, *senato* y en portugués, *senado*.

II. El senado de la Roma antigua fue un órgano esencial en la política. En un principio constituyó la reunión de los representantes de los patriarcas los *patres*. Aunque en fecha desconocida fue permitido a los plebeyos ser admitidos. Su papel, después de la monarquía primitiva, debió de ser esencialmente consultivo. En caso de quedar vacante el poder, el senado reemplazaba al rey. En la actualidad, en los estados federados el senado tiene como misión salvaguardar los intereses de cada uno de los estados que componen la federación; el ejemplo más relevante de un país federalista que posee la institución del senado, lo constituye Estados Unidos de América; además, fue donde se desarrolló la moderna teoría política de una segunda Cámara. La convención de 1787 se vio impulsada hacia su instauración no sólo a causa del carácter federal que iba a adoptar el régimen, sino también por el miedo de los congresistas a una excesiva democracia. En España la Constitución de 1978 establece unas cortes generales de tipo bicameral, en las que el senado se convierte en una cámara de representación territorial.

En Estados Unidos de América, el Senado está compuesto por 100 miembros, dos por cada estado. Debido a que comparte ciertas facultades con el Presidente, tales como las ratificaciones, aprobaciones y confirmaciones, su poder ha aumentado. El senado en comparación con la diputación representa a cada uno de los estados de la federación; de esta forma los intereses del pueblo están protegidos doblemente; por medio de los diputados o representantes y a través de sus senadores que están ligados a los estados directamente.

En el régimen parlamentario hindú, se denomina Rajya Sabha o Consejo de Estados; lo integran un total de 250 miembros; 12 de los cuales son propuestos por el Presidente y 238 son elegidos en los estados y territorios de la Unión. El mínimo de edad requerido para ser senador es de 30 años. Los nominados son personas con conocimientos especiales o con sobrada experiencia en literatura, ciencia y servicio social.

En Guatemala la Constitución no contempla la figura del senado y por ende del senador.

La Constitución de la República de El Salvador, no contempla la figura del senador. La Asamblea Nacional está integrada sólo por diputados; si bien es cierto, que la Asamblea en este caso asume las facultades que en otros países son propias de la Cámara de Senadores, no se le permite tener acceso al presupuesto nacional, ya que para esto, existe un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que es el encargado de fiscalizar y ejecutar el Presupuesto y que se le denomina Corte de Cuentas de la República.

En Costa Rica, donde no existe la figura del senado, el Consejo de Gobierno adopta ciertas funciones que otros países atribuyen a aquel, como lo son el nombramiento y remoción de los representantes diplomáticos de la República y nombramiento de los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo.

La Constitución de Bolivia designa al Vicepresidente de la República como presidente nato del Congreso Nacional y del Senado (art. 53).

En Chile, los senadores son elegidos por votación directa y duran ocho años en su cargo, renovándose cada cuatro, en un periodo lo harán los representantes de las regiones de número impar y otro las de número par y la Región Metropolitana. Sin embargo, lo curioso es la integración de representantes de la república, dos ex ministros de la Corte Suprema, un ex contralor general de la república, un ex comandante en jefe del ejército, uno de la armada, otro de la fuerza aérea y un ex director general de carabineros, además de un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Esta y un ministro de Estado (art. 45).

III. En México, encontramos como antecedente la Constitución de 1824, la cual consagró al bicameralismo, estableciendo que el Senado estaría compuesto por dos representantes de cada Estado, y cuya elección se haría por las legislaturas locales. Posteriormente la Constitución de 1836, de carácter centralista conservó ambas cámaras, aunque el Senado por obvias razones ya

no representaba a los estados, distinguiéndose de la otra Cámara por la elección directa de sus miembros. Más tarde el Constituyente del 56 suprime dicha figura, lo cual originó el memorable voto particular de Zarco y ya en el 74 se reinstaura, quedando compuesto por dos senadores de cada Estado y del Distrito Federal.

Actualmente y después de varias reformas, el artículo 56 de la Ley Fundamental señala que la Cámara de Senadores se integrará 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...", y los restantes 32 senadores, representarán a los partidos políticos, al ser elegidos por el principio de Representación Proporcional, en una sola circunscripción plurinominal que observaría a todo el País (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Colección de constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México 1994, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

senador

I. Del latín *senator*, *-onis*; *senex*, viejo o anciano. Persona que es miembro del senado.

Su equivalente en inglés es, *senator*; en francés, *sénateur*; en alemán, *senator*, en italiano, *senatore* y en portugués, *senador*.

El *senador* es la figura pública con la que eran designados en la antigua Roma a los ancianos que aconsejaban al rey. En tiempos de la República el César se rodeaba de patricios, que representaban a la aristocracia y le aconsejaban para defender sus intereses, del pueblo, cuyos tribunos atacaban y pugnaban por una mayor participación. En tiempos modernos se instituyó como representante de los estados y como limitación a la Cámara de representantes, comunes o diputados.

En la actualidad el senador es un legislador, que dependiendo del sistema de gobierno, puede ser electo por votación directa o indirecta, por designación o por ley, y cuya función es integrar una de las cámaras del parlamento o Congreso.

II. El senador es una persona que por ley reúne ciertas cualidades y que en varias naciones tiene como principal función ejercer el Poder Legislativo conjuntamente con los diputados y, en su caso, con el jefe de Estado. Asimismo, en los gobiernos que permiten la elección, designación o calificación por ley de los senadores, se estima prudente elegir o designar a individuos de las clases más elevadas o aristócratas. A saber, existen varias clases de senadores, los elegidos por voto popular, los hereditarios por mandamiento legal y los vitalicios por designación real.

En el sistema presidencial existen senadores elegidos por vía directa e indirecta, mientras que en los regímenes parlamentarios los ministros pueden fungir al mismo tiempo como senadores o diputados.

En Venezuela se contempla la figura del senador electo en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Tal circunscripción se regirá por el sistema de cociente electoral (art. 171).

III. En México para ser electo senador se requiere ser mexicano por nacimiento y tener capacidad para ejercer sus derechos; tener 30 años cumplidos el día de la elección; 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; 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 noventa días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no ser ministro de ningún culto religioso y no haber sido electos en el periodo anterior inmediato (FRANCISCO RIVERA ALVEIAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México 1984, 1a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

senador consejero de mayoría

I. (*Vid. supra, senador*). *Consejero* del latín *consiliarius*, persona que aconseja o que sirve para aconsejar.

Tiene su similar en inglés como *counselor*; en francés, *conseiller*; en alemán, *ratgeber*; en italiano, *consigliere* y en portugués, *conselheiro*.

II. Esta es una expresión surgida en el derecho electoral más que en la normatividad y práctica parlamentaria, y al parecer, es privativo de México, dado que en los distintos sistemas electorales consultados no se ha identificado una figura similar.

III. En México, antes de la reforma constitucional en materia electoral, de agosto de 1996, se designaba con el nombre de *senador consejero de mayoría* al representante popular que colaboraba con el Instituto Federal Electoral en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones electorales, manteniendo una presencia activa del partido que constituye la mayoría en la Cámara de Senadores.

El senador consejero de mayoría era integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que se encontraba formado por representantes de dos poderes, elementos representativos de la ciudadanía y representantes de los partidos políticos. El Poder Ejecutivo estaba representado por el secretario de Gobernación, que actuaba como presidente del Consejo; el Poder Legislativo por dos diputados y dos senadores con sus respectivos suplentes, que eran designados por cada una de las cámaras; el partido político que tenía la mayoría de representantes proponía uno de los dos consejeros y el otro se escogía por el partido que tuviera la primera minoría.

Como parte del Consejo General, el senador consejero tenía las responsabilidades de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; así como de

velar porque los principios rectores de la función estatal electoral dé certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, guíen todas las actividades del Instituto Federal Electoral.

Desde el punto de vista del derecho parlamentario, el senador consejero de mayoría, era el senador electo y en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, perteneciente al partido que tenía el primer lugar en representatividad en el Congreso de la Unión, que pasaba a formar parte del Instituto Federal Electoral, por designación de su grupo parlamentario.

Actualmente el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo (art. 41 constitucional) (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México 1984, 1a. ed.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Porrúa, 1994, 4a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

senador consejero de minoría

I. (*Vid. supra, senador consejero de mayoría*). Esta expresión como la anterior, ha sido acuñada en el campo del derecho electoral mexicano, más que en la normatividad y praxis parlamentaria.

II. Ésta, también, es una expresión surgida en el derecho electoral más que en la normatividad y práctica parlamentaria, y al parecer, es privativo de México, dado que en los distintos sistemas electorales consultados no se ha identificado una figura similar.

III. Antes de la reforma de agosto de 1996, se denominaba *senador consejero de minoría* al representante popular que colaboraba con el Instituto Federal Electoral, en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones electorales, manteniendo una presencia activa del partido que constituía la primera minoría en la Cámara de Senadores, del Congreso de la Unión; y que era integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México 1984, 1a. ed.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Porrúa, 1994, 4a. ed.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1978, 7a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

senador por asignación

I. (*Vid. supra, senador*). *Senador por asignación* es el representante popular que es elegido con base en el principio de primera minoría a fin de integrar la Cámara de Senadores con una conformación ideológica y políticamente plural. Se le llama también así, al que no es electo, sino designado como representativo de un conglomerado social en algunos sistemas políticos de corte autocrático.

Asignación tiene su equivalente en inglés como *assignment*; en francés, *asignation*; en alemán, *zuweisung*; en italiano, *assegnazione* y en portugués, *atribuição*.

II. El senador por asignación, es una figura propia del sistema electoral que se usa en México, desde 1994, para integrar su cámara de senadores; pero, por asimilación, podría llamársele así a los senadores no electos popularmente, propios de sistemas de integración del senado como el de Chile, o el de España, por la figura del senador real.

III. El artículo 56 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, señala que:

La Cámara de Senadores se integrará 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.

También puede llamársele *senador por asignación*, a cada uno de los 32 representantes de partidos políticos, que electos por representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal que abarca todo el Territorio Nacional, integrarán también el Senado de la República, a partir de 1997, como consecuencia de la peculiar reforma político-electoral, acaecida en agosto de 1996 (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 9a. ed.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

senador real

I. (*Vid. supra, senador*). *Real*, referente al rey o a la realeza.

El equivalente de este término en inglés es, *royal*; en francés, *royal*; en alemán, *königlich*; en italiano, *regio* y en portugués, *real*.

El *senador real*, es la persona designada por la Corona de manera vitalicia, pero no hereditaria, para lo cual se requiere de título nobiliario o grado superior en la milicia o haber presidido instituciones de orden público por años.

Este tipo de senador tiene sus antecedentes en la Constitución española de 1808, en la que se señalaba que el rey nombraba senadores escogiéndolos de entre los ministros, generales, embajadores y consejeros de Estado y de los infantes mayores de 18 años.

II. En España queda aún la tradición sobre la aristocracia representada por el Senado, de tal manera que, con base en títulos nobiliarios o grados militares superiores se puede llegar a ser senador si se comprueba que se tiene una cantidad de ingresos determinada por la ley y una categoría de la que se infiere preeminencia.

Sólo podrán ser senadores electos o por nombramiento real, los ciudadanos que pertenezcan o hayan pertenecido a una de las siguientes clases: presidente del Senado o del Congreso de los Diputados; diputados que hayan pertenecido a tres congresos diferentes o que hayan ejercido la diputación durante ocho legislaturas, ministros de la Corona; obispos; tenientes Generales del Ejército y demás mencionados por la ley. A quien también se les pide que comprueben el ingreso de determinada cantidad, procedente de bienes propios o de sueldos de empleos que no puedan perderse sino por causa justificada o de jubilación, retiro o cesantía.

En la India, donde se mantiene un sistema parlamentario, no se contempla la figura del senador real ya que no existe realeza. Por otra parte, en los sistemas presidenciales, tanto senadores, diputados y presidente son electos por votación directa; a lo más, y en algunos casos, por vía indirecta algunos diputados y senadores (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

OBREGÓN HEREDIA, Jorge, *Diccionario de Derecho Positivo Mexicano*, Obregón y Heredia, México, 1982.

separación de poderes

I. (*Vid. supra, división de poderes*). *Separación* deriva de separar, poner distante lo que estaba junto, establecer diversidad en lo que era unidad. *Poder*, sustantivo que alude al órgano de gobierno con facultades autónomas e independientes.

Respectivamente tienen su equivalentes en inglés como *separation* y *power*; en francés, *séparation* y *pouvoir*; en alemán, *teilung* y *macht*; en italiano, *separazione* y *potere*; en portugués, *separação* y *poder*.

Separación de poderes, es el estricto señalamiento de facultades y ejercicio jurisdiccional, que tienen cada uno de los supremos poderes de un país o república.

Algunos autores hablan de separación de poderes, en lugar de división de poderes. La división o separación de poderes constituye una exigencia indeclinable de todo régimen democrático. La división de poderes no es obstáculo para la necesaria cooperación de ellos. La separación de poderes no es radical, debido a que, los tribunales ejecutan actos administrativos y autoridades administrativas expiden reglamentos que son normas de carácter general, en tanto que las asambleas legislativas se autoadministran y en ocasiones ejercen funciones judiciales.

La mayoría de los países latinoamericanos mantienen una división de Poderes como base de su forma de Gobierno; así, en casos extremos, lo más, es que el Poder Ejecutivo esté apoyado en un consejo de ministros para algunas funciones, o que el Poder Legislativo sea unicameral, de ahí en

fuera lo demás es similar en todos los gobiernos en lo que a separación de poderes se refiere (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.
- The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.

sesión conjunta

I. Del latín *conjunctus* participio pasivo de *conjugere*-unir (*con*-juntos + *jungere*-unir).

Alemán, *das ganze*; Francés, *ensemble*; inglés, *the whole*; Italiano, *complessa*; portugués. *conjunta* (vid. *Infra*, *sesiones*).

II. En el régimen mexicano las dos cámaras del Congreso sesionan conjuntamente:

- a) Para celebrar la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso en la que el Presidente de la República rinde un informe del estado general que guarda la Administración Pública del país;
- b) para constituirse en Colegio Electoral y nombrar Presidente interino en caso de falta absoluta de este funcionario;
- c) para nombrar Presidente interino si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el 1o. de diciembre del año de la elección, o designar al interino que sustituya al Presidente en sus faltas temporales;
- d) para aceptar, previa calificación de causa grave, la renuncia a su cargo que le presente el Presidente de la República;
- e) para recibir la protesta del Presidente de la República en la toma de posesión de su cargo, lo cual ocurre normalmente el primero de diciembre de cada seis años;
- f) para clausurar los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias; y,
- g) para celebrar sesiones solemnes. Aunque pudiera darse el caso de que alguna de estas sesiones requiriesen de reserva, no se sabe de alguna que en el pasado no hubiese sido pública.

Las sesiones conjuntas del Congreso deben celebrarse en el recinto que ocupa la Cámara de Diputados, el presidente de ésta lo será del Congreso, y, en consecuencia, de la sesión conjunta. El quórum de estas sesiones se forma con el quórum de cada una de las cámaras, constituido por más de la mitad del número total de sus miembros, según el artículo 63 constitucional, salvo el caso de que se constituyan en Colegio Electoral para resolver la falta absoluta del Presidente de la República, asuntos que exigen la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros; o para designar el Presidente interino cuando al comenzar el

periodo constitucional no se presentase el electo, o la elección no estuviese hecha y declarada, según ya se dijo.

Asunto diferente es el de las sesiones conjuntas de comisiones de ambas cámaras para tratar proyectos comunes, las cuales reciben el nombre de *conferencia* (*vid. infra, sesiones de conferencia*). El procedimiento de *conferencias* ha sido muy desarrollado en el Congreso de los Estados Unidos, a grado tal que Jefferson, en su Manual (1827) se refería a ellas en estos términos:

Por lo común las conferencias siempre se piden por razón de adiciones entre las dos cámaras, sin embargo, pueden pedirse en todos los casos en que las cámaras no están de acuerdo sobre cualesquiera de las cuestiones que se suscitan entre ellas, pero con la circunstancia que la petición de una conferencia debe hacerla siempre la cámara que está en posesión del expediente (*sic.*) (pp. 180-181) (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, versión en español Jorge Anaya Roa, Limusa, Grupo Noriega Editores, México, España, Venezuela, Argentina, Colombia, Puerto Rico, México, 1992, 1a. ed.

JEFFERSON, Thomas (Presidente que fue de los Estados Unidos de América), con notas por L.A. Pichon, *Manual del Derecho Parlamentario o resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios*, traducido por don Joaquín Ortega, profesor de Jurisprudencia, Librería Americana, París, 1827.

OCHOA CAMPOS, Moisés et al., *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesión extraordinaria

I. (*Vid. supra, sesión*). *Extraordinario*, deriva del latín *extraordinarius*, adjetivo que se le da a algo fuera del orden o regla natural o común. Unidos estos términos (sesión extraordinaria), se hace referencia a las reuniones de la institución representativa, que se producen en tiempos distintos a los considerados para los periodos ordinarios.

Adjetivo que alude a lo que sucede rara vez y que sale de la regla común. Su equivalente en inglés es, *extraordinary*, en francés, *extraordinaire*; en alemán, *au Bergewöhnlich*; en italiano, *straordinario* y en portugués, *extraordinário*.

II. En el ámbito parlamentario, la sesión extraordinaria es la reunión con carácter de urgente de una o ambas cámaras, para tratar un asunto específico y de suma importancia fuera del periodo normal de sesiones que marca la Constitución.

En todos los tiempos ha habido asuntos importantes que no pueden esperar para ser resueltos, por lo que siempre se les ha dado prioridad para solucionarlos. La historia nos da ejemplos de estos acontecimientos inesperados que se tienen que enfrentar inmediatamente para prevenir consecuencias que pudieran ser fatales, como la noticia recibida en los antiguos reinos de la aproximación de tropas extranjeras, hasta las provocadas por las fuerzas naturales como los

ciclones, sequías, huracanes, epidemias, etc. La causa para que se realicen sesiones extraordinarias, en algunos casos, es por una evidente necesidad o que se haya presentado una afectación del orden público o de la paz pública, sin embargo en la mayoría de los casos se realizan a discreción del Congreso, parlamento, Asamblea o Dieta, no importando el sistema o régimen de gobierno que se trate: parlamentario, presidencial o directorial.

En España la Constitución menciona en su artículo 73 fracción segunda que:

Las cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

Por ejemplo, la Constitución boliviana en su artículo 47, dispone que el Congreso puede reunirse extraordinariamente por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros o por convocatoria del Poder Ejecutivo.

III. El primer antecedente en México se dio en la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida comúnmente como la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 160 dispuso que la Diputación permanente (antecedente de la Comisión Permanente mexicana) tendría la facultad de convocar a cortes extraordinarias en los casos prescritos por la misma Constitución: imposibilidad del rey para gobernar, abdicación del mismo o a solicitud de él por considerar ardua su carga de trabajo. En el artículo 163, de dicho ordenamiento, se disponía que sólo se encargarían las cortes del objeto para el cual eran convocadas.

En el México independiente, el primer precepto que contemplaba las sesiones extraordinarias fue el artículo 72 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, ya que disponía que las sesiones extraordinarias se integrarían de los mismos diputados y senadores de las sesiones ordinarias, lo cual hoy consideramos obvio, sin embargo, en el contexto histórico, ésta se consideró como una aclaración pertinente. Asimismo, el Congreso o una de sus cámaras únicamente se ocupaba de los asuntos, para los cuales se les había convocado, sólo que la convocatoria a sesiones extraordinarias la hacía el Consejo de Gobierno. De la misma manera se reguló en la Constitución de 1857, sólo que en ésta, quien convocaba a sesiones extraordinarias era la Diputación Permanente. Posteriormente, con la reforma de 13 de noviembre de 1874, la última denominación cambió por la de Comisión Permanente.

El texto original de la Constitución mexicana de 1917 vigente disponía: "El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque (...) pero no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiera a su conocimiento." El 24 de noviembre de 1923, se derogó la facultad discrecional del Presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pasando dicha atribución a la Comisión Permanente.

En México, la sesión extraordinaria tiene lugar a consecuencia de un motivo urgente, entonces, el Presidente de la Cámara respectiva cita a ésta, ya por sí o a petición de alguno de sus integrantes o por solicitud del Presidente de la República, al Presidente de la Cámara o a la Comisión Permanente. El artículo 67 de la Constitución mexicana establece que:

El Congreso o una sola de las cámaras cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán, en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Asimismo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, segundo párrafo, referente a las sesiones cita: "Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos."

De igual forma, los artículos 35 al 40 del citado Reglamento, especifican las sesiones extraordinarias.

"Artículo 35. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que la Comisión permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo lo convoque, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en tal caso, no podrá ocuparse más que del asunto que establezca la convocatoria respectiva.

"Artículo 36. Cuando se trate de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, estando el Congreso en sesiones, las cámaras deberán reunirse en el local de la de diputados, a las nueve de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de la licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado. La reunión de ambas cámaras en sesión de congreso de la Unión para los efectos de los citados artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y la sesión será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados.

"Artículo 37. Si por falta de quórum o por cualquiera otra causa no pudiere verificarse esta sesión extraordinaria, el Presidente tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes para que concurran a la sesión.

"Artículo 38. En todos los demás casos las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de una de las cámaras según lo prescrito en la fracción XIV del artículo 21 de este Reglamento.

"Artículo 39. En las sesiones extraordinarias públicas o secretas el Presidente de la Cámara, después de abrirlas explicará a moción de quién han sido convocadas.

"A continuación se preguntará si el asunto que se versa es de tratarse en sesión secreta, y si la Cámara resuelve afirmativamente y la sesión comenzó con ese carácter, así continuará; de lo contrario, se reservará el negocio para la sesión ordinaria inmediata o se hará pública la secreta.

"Artículo 40. Cuando el Congreso General se reúna en sesiones extraordinarias se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias cerrará aquéllas dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas" (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE) (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Espasa-Calpe, Madrid, España.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1980, 2a. ed.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

The University of Chicago Dictionary, Spanish-English, English-Spanish, Pocket Books, a Division of Simon, 1987, 4a. ed.

sesión ordinaria

I. (*Vid. supra, sesión*). *Ordinaria* proviene del latín *ordinarius*, común, regular y que acontece las más veces.

Su similar en inglés es, *ordinary*; en francés, *ordinaire*; en alemán, *gewöhnlich*, en italiano, *ordinario* y en portugués, *ordinario*.

II. Las sesiones ordinarias son las reuniones de la institución representativa (Congreso, Dieta, Asamblea o Parlamento), que se realizan en los tiempos previamente establecidos.

La sesión ordinaria tiene sus antecedentes en las sesiones consultivas que realizaba el Senado en la antigua Roma. La creación del parlamento dio lugar a una serie de disposiciones para organizar las funciones del cuerpo legislativo. El parlamento tiene sus orígenes primitivos en Inglaterra en el año de 1254 en que funcionó con el nombre de *Magnum Concilium*.

En el derecho parlamentario, la sesión ordinaria es la reunión regular, de los miembros del parlamento o asamblea legislativa, realizada durante un lapso predeterminado, para el cumplimiento de las funciones propias de éste órgano.

En España, según dispone la Constitución en su artículo 73 fracción segunda: "Las cámaras se reunirán en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio."

En Guatemala la Constitución establece que las sesiones ordinarias durarán todo el tiempo que sean necesarias (art. constitucional 158).

III. Los primeros antecedentes respecto de las sesiones ordinarias en México, fueron los artículos 104 y 106 de la Constitución de Cádiz de 1812; el primero de ellos disponía que las reuniones de las cortes serían todos los años en la capital del reino. Mientras que el segundo artículo citado señalaba el inicio y duración del periodo de sesiones, que era del 1o. de marzo al 31 de mayo. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, primera Constitución del México independiente, los artículos 67 y 71 contemplaban un periodo ordinario de sesiones, el cual iniciaba el 1o. de enero de cada año y terminaba el 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por 30 días, esto en caso de juzgarlo necesario el Congreso General o a petición del Presidente de la Federación. En la misma Constitución, en el artículo 69, se limitaba aún más el tiempo de sesiones ordinarias al decir que éstas se interrumpían los días festivos solemnes. La Constitución Política de la República Mexicana promulgada en 1857, en su artículo 62, previó dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comenzaba el 16 de septiembre y concluía el 15 de diciembre, además era improrrogable, mientras que el segundo periodo se inauguraba el 1o. de abril y terminaba el 31 de mayo. Dicha Constitución señalaba la materia a la cual el segundo periodo le daba preferencia; la relativa al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente. Asimismo, con la reforma de 1874 a esta Constitución, el primer periodo ordinario de sesiones se podría prorrogar hasta por 15 días.

En el texto original de la Constitución de 1917 vigente se contemplaba un solo periodo ordinario de sesiones, que iniciaba el 1o. de septiembre y duraría el tiempo necesario, para tratar los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer de las iniciativas de ley que se le presentarán. Dicho periodo ordinario de sesiones tenía como fecha límite el 31 de diciembre del mismo año. Además, se contemplaba que sí había la posibilidad de

terminación anticipada del periodo y no había consenso entre las cámaras, el Ejecutivo Federal resolvería sobre la conclusión. La primera modificación a los artículos 65 y 66 constitucionales, mismos que prevén los periodos de sesiones ordinarias, se dio el 6 de diciembre de 1977 en lo relativo a las materias sobre las que tratarían, asignándosele una competencia genérica y no detallada como en el texto original. En México, la Constitución en su artículo 65 alude a los periodos ordinarios de sesiones, primero y segundo, que debe realizar el Congreso de la Unión. En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que se le correspondan conforme a la Constitución.

El Congreso de la Unión puede sesionar de manera ordinaria de dos formas: la primera, en reunión conjunta de las cámaras y, la segunda forma, en sesión simultánea, pero independiente cada una de ellas. Respecto del primer caso, se da la reunión conjunta en los siguientes supuestos: inauguración de los periodos ordinarios de sesiones, nombramiento del Presidente de la República en su carácter de interino o sustituto, al recibir la protesta del Presidente de la República y para tratar lo concerniente a la suspensión de garantías.

Las sesiones ordinarias en su mayoría serán públicas, lo que equivale a no tener restricciones para el acceso a las mismas. Sin embargo, éstas son secretas los lunes de cada semana, ya sea para tratar asuntos relacionados con la administración de recursos de la Cámara; cuando existan oficios con nota de reservados dirigidos por la otra Cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas locales y, por último, serán secretas cuando se traten asuntos relativos a las relaciones exteriores. El trabajo parlamentario realizado en las sesiones ordinarias es múltiple y de distinta naturaleza. En un primer acercamiento, la Constitución prevé que éstas se ocuparán para el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten; e inmediatamente después dice "y de los demás asuntos que le correspondan conforme" a la misma Constitución. Sin lugar a dudas, por la inercia histórica y la poca evolución parlamentaria en México, se le ha dado prioridad a la función legislativa, sin embargo, al señalar que las actividades a realizar en las sesiones ordinarias son las previstas en la Constitución, se hace referencia no sólo a la función legislativa, sino, además, a otras funciones parlamentarias (financiera, presupuestaria, de control, de dirección política, jurisdiccional y de representación, entre otras).

Asimismo, en las sesiones ordinarias también se puede conocer de asuntos graves e importantes, que merezcan solución urgente. De tal forma, podemos concluir que las sesiones son ordinarias por su periodicidad y no por la relevancia de sus actividades.

El artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos enumera los asuntos y orden en que se discutirán.

El Congreso mexicano a través del artículo 28 de su Reglamento ha definido las sesiones ordinarias como las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales, por regla general durarán hasta cuatro horas, pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos que disponga el Reglamento, podrán ser prorrogadas (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE) (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 6a. ed.

Constitución de la Nación Argentina, Betina, Argentina, agosto de 1994.

Constitución Nacional de Paraguay, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.

"Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 1994.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge, *Constitución Guatemalteca de 1985*, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1992.

GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, *Las sesiones. Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1973.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

LINDE PANIAGUA, Enrique (ed.), *Constitución y Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1981, 13a. ed.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Comentario al artículo 66", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 1994.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 65 y 67", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

sesión parlamentaria

I. Del latín *sesionis*. Cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación (*vid. supra, sesiones*).

Sesión es la reunión formal de los componentes de cada una de las cámaras legislativas o de ambas conjuntamente para tratar, discutir y diligenciar los asuntos de su respectiva competencia.

La sesión conforma una relación de ideas que va adquiriendo fuerza en la medida en que se uniforman los criterios de los diferentes intereses que son representados. La institución de la representación popular nada sería sin la sesión; el orden y el seguimiento de los múltiples asuntos a tratar, son determinantes para que lo sustantivo de toda asamblea parlamentaria pueda concretarse.

II. Una sesión conlleva la reunión del cuerpo legislativo para deliberar y acordar los asuntos de su competencia.

En el parlamento indio la Cámara de Representantes sesiona de lunes a viernes de las 14:30 a las 22:30 horas con excepción de los viernes, que sesiona de las 9:30 a las 15:00 horas.

En los Estados Unidos de América, se denomina sesión a un periodo legislativo realizado en el transcurso del año. Los miembros de la Cámara de Representantes duran en funciones dos periodos de sesiones.

Algunos países latinoamericanos contemplan un solo periodo de sesiones, como es el caso de Chile, Guatemala y Ecuador.

III. La Constitución mexicana establece los periodos de sesiones que debe de realizar el Congreso de la Unión. En su artículo 65 dispone:

El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que se le correspondan conforme a esta Constitución. En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.

Asimismo, el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos enumera los asuntos y el orden en que se discutirán:

I. Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta, deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;

II. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las legislaturas y de los Gobernadores;

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas y de los individuos de la Cámara;

IV. Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;

V. Memoriales de los particulares;

VI. Dictámenes señalados para discutirse; y

VII. Minutas de ley.

El artículo 28 del Reglamento, nos define cada una de ellas:

Son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los periodos constitucionales, serán públicas, comenzarán, por regla general, a las 12:00 horas (aunque la práctica ha rebasado este horario) y durarán hasta cuatro horas pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos de este Reglamento, podrá ser prorrogada.

Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos.

Serán permanentes las que se celebren con este carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).

bibliografía

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984, 1a. ed.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1995, 110a. ed.

Colección de constituciones de los países latinoamericanos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, 20a. ed.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 1994.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 1994.

The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill, Paul Dickson y Paul Clancy, John Wiley and Sons.

sesión permanente

I. Del latín *permanentem*, acusativo de *permanens* (tema *permanent*), fijo, que no cambia, destinado a durar indefinidamente.

Alemán, *dauernd*; francés, *permanent*; inglés, *Permanent*; italiano, *permanente*; portugués *permanente*.

II. La práctica parlamentaria mexicana ha denominado sesión permanente a aquella que se celebra para tratar un asunto en particular que, por su complejidad o vastedad, exige una discusión especial o prolongada. Durante esta sesión no puede discutirse ningún otro punto, salvo que en el transcurso de la discusión se proponga la adición de un tema relacionado con el debate central, y sea aprobado por la Asamblea. Igual denominación tienen estas sesiones en la Cámara de Diputados de Venezuela, aunque este cuerpo legislativo agrega la posibilidad de incluir en ellas los "asuntos de evidentes urgencias" (art. 28 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Venezuela). Estas sesiones pueden ser permanentes de origen, o bien, convertirse en tales si así lo amerita el asunto que se está discutiendo y lo aprueba la asamblea legislativa por mayoría de sus miembros, con lo cual se protege el quórum requerido para llevar a cabo la sesión. No hay límite de tiempo para las sesiones permanentes; disponen del necesario para discutir con suficiencia y decidir el asunto en cuestión aún después de varias jornadas.

Las sesiones permanentes carecen de un *orden del día*. Cuando se hubiesen resuelto el o los asuntos que las motivaron, procederá la lectura, discusión y aprobación del acta de las mismas. Se trata, como se ve, de un tipo de sesión autónoma, diferente de la ordinaria o de la prorrogada. Por lo demás, la materia que origina una sesión permanente debe valorarse como de especial interés e importancia; es decir, el espíritu de esta reunión gira en torno a la importancia de un asunto en particular. Miguel Ángel Camposeco afirma: "la sesión permanente es un procedimiento privilegiado para organizar de manera ágil y simplificada los trabajos de la Asamblea, dentro de un tiempo «elástico» que amortigua la suspensión de la actividad legislativa" (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesión prorrogada

I. De prorrogar, del latín *prorogare* (*pro.*-en público y *rogare-pedir*), prolongar, continuar, extender en el tiempo, aplazar, diferir.

Alemán (*Hin-auf*) *schieben* francés, *proroger*; inglés. *to protract, to defer*, italiano, *prorogare*; portugués, *prorrogar*.

II. En algunos de los reglamentos de los parlamentos latinoamericanos y europeos (México, Francia, Gran Bretaña), la duración de las sesiones está reglamentariamente determinada, es decir, se establece el número de horas que la Asamblea deberá sesionar, con el objeto de dar el debido tiempo para realizar debates nutridos, así como evitar el estancamiento y discusiones infructuosas y prolongadas que podrían provocar tedio y disminuir el nivel de las mismas, cuyos resultados se traducirían en decisiones apresuradas, irreflexivas y en ocasiones emocionales. No obstante lo anterior, existe en la práctica parlamentaria lo que en México se denomina sesión prorrogada, la cual consiste en que, agotado el tiempo reglamentariamente establecido para la duración de una sesión, y quedando asuntos pendientes dentro del *orden del día*, el Presidente anuncia a la Asamblea su prórroga con la finalidad de atender los asuntos (art. 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Conviene hacer hincapié en que la esencia de las sesiones prorrogadas, en el caso mexicano, más allá del tema del debate, atiende únicamente a que el tiempo establecido reglamentariamente (cuatro horas) ha sido insuficiente para el desahogo de asuntos incorporados en el *orden del día*. Otros cuerpos legislativos, como el de Gran Bretaña, presentan una estricta reglamentación en lo que se refiere al tiempo de duración de las sesiones, autorizando la prórroga únicamente para aquellos casos denominados "privilegiados", es decir, de suma importancia, calificativo que les impide ser pospuestos, de manera tal que "...los asuntos privilegiados podrán deliberarse a cualquier hora, aun cuando fueren objeto de oposición, y no quedarán interrumpidos a las diez de la noche". Los asuntos no calificados de privilegiados se tratan en alguna de las sesiones posteriores. El Reglamento del Consejo Nacional Suizo, por su parte, aún cuando establece días y horarios precisos para las sesiones, hace manifiesto, en su artículo 51, que:

El Consejo permanecerá reunido, en principio, hasta agotar el *orden del día*. En caso necesario celebrará plenos de tarde o de noche. El *orden del día* podrá ser completado durante la sesión, en especial si procediese eliminar discrepancias o tratar asuntos aplazados o intervenciones por alusiones personales.

Lo anterior permite suponer que a pesar de existir horarios preestablecidos, las sesiones del Poder Legislativo suizo pueden prolongarse, es decir, existe implícitamente la prórroga indefinida de las mismas.

En otros reglamentos, la prórroga se reduce a un número determinado de horas adicionales, lapso en el que normalmente debiera desahogarse el asunto o asuntos faltantes. Ejemplo de prórroga limitada es la que regula el Reglamento de la Cámara de Diputados venezolana (art. 27) al determinar que sus sesiones durarán tres horas, dando la posibilidad de que la Asamblea, o su Presidente, acuerden prorrogarlas hasta por dos horas más. En el Congreso mexicano las sesiones deben durar cuatro horas y son susceptibles, como se expresó, de prolongarse; no existe norma que limite el tiempo de prórroga, por lo que su duración dependerá, según el caso, de la resistencia física de los legisladores, de la celeridad con que se traten los asuntos, de la disponibilidad de los grupos parlamentarios para mantener o no el quórum y, lo que es la regla, del desahogo exhaustivo de los asuntos a tratar.

III. Dado que las cámaras del Congreso, en especial la de Diputados, son consideradas las tribunas de debates más importantes de la nación mexicana, caja de resonancia de la función de reivindicación y de oposición de los grupos parlamentarios y de los diputados en lo particular, las

sesiones tienden a prolongarse hasta ocho o más horas, lo cual es explicable cuando se discuten dictámenes sobre leyes o reformas controvertidas, y de manera sistemática cuando se debaten las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, la cuenta pública y, en general, los criterios de política económica y financiera. Sin embargo, la necesidad de prórrogas indefinidas ocurre también en las sesiones menos difíciles, en virtud del cúmulo de asuntos o planteamientos coyunturales de los grupos parlamentarios, que exigen abordar la tribuna durante muchas horas y provocan la intervención de todas las fracciones parlamentarias. Dado que una reforma reciente a la Ley Orgánica del Congreso determina que sólo podrá reclamarse el quórum al iniciarse las sesiones, o al momento de una votación, todos los asuntos que provocan largos debates, pero que no implicarán votaciones, se dejen al final, con lo cual las sesiones muy prolongadas se realizan con un número muy reducido de legisladores. No está por demás explicar que en las reformas al Poder Legislativo que se analizan en la actualidad, el tema del ordenamiento y racionalización de los debates en la Asamblea es uno de los más importantes y discutidos (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesión pública

I. Del latín *sessionem*, acusativo de *sessio* (tema *session*), acción o efecto de sentarse.

Alemán, *sitzung*; francés, *session*; inglés, *sessio*; italiano, *sessione*; portugués, *Sessão*.

Del latín *publicus*, de *poplicus*, *populus*, pueblo, notorio, patente, manifiesto, de la comunidad del pueblo, de todos.

Alemán, *öffentlich*; francés, *public*; inglés, *public*; italiano, *pública*; portugués, pública.

II. La reunión de trabajo de legisladores que se puede presenciar, sin limitante alguna, por cualquier persona interesada en ella, se ha denominado sesión pública. El único requisito a cubrir, es el de acatar las reglas de orden y seguridad establecidas en los ordenamientos internos, para la estancia en el recinto, en el cual se destina un área especial para los espectadores, llamado galería y en algunas ocasiones tribunas. Según el Reglamento del Congreso Mexicano las galerías deben abrirse antes de iniciarse cada sesión y no deberán cerrarse hasta que ésta se levante, a menos que medie el desorden o algún motivo justificado para deliberar sin presencia del público, según lo determina el artículo 205 de dicho ordenamiento.

La publicidad de las sesiones que llevan a cabo los parlamentos, es consecuencia indefectible e inmediata de la representación popular que los mismos ostentan, y que se origina en un acto democrático realizado también públicamente y debatido en campañas teóricamente competitivas, abiertas y sinceras. Dado que la función básica de los parlamentos es la elaboración de la ley, y según la doctrina ésta es la expresión de la voluntad general, cuando los legisladores la discuten deben hacerlo de cara a los titulares de la soberanía. En consecuencia, la celebración pública de las sesiones parlamentarias se constituye en una prerrogativa de los ciudadanos que los parlamentos están obligados a respetar.

El carácter público de los trabajos legislativos y parlamentarios tiende a impedir la celebración de acuerdos de trastienda y la adopción de decisiones derivadas de componendas, las cuales riñen con la democracia y que son más propias de las intrigas palaciegas de una monarquía tradicional. El desarrollo parlamentario de la democracia obliga a que el electorado, quien ha depositado en los legisladores la soberanía y por lo tanto el poder más elevado de decisión, tenga acceso a los debates de los temas nacionales que indudablemente habrán de influir en su quehacer ciudadano.

Para la información y difusión de las sesiones en que no se traten asuntos de reserva, los congresos o parlamentos (España, México, Francia, Argentina y Venezuela, por ejemplo) cuentan con un órgano oficial encargado del registro y publicación de los debates públicos, en el que normalmente se anotan lugar y fecha de las discusiones, nombres de los miembros de la Mesa directiva, copia fiel de las actas, versión taquigráfica de las sesiones, inserción de documentos aludidos en las intervenciones; o sea, la historia singular de cada controversia y asunto. En Italia, Suiza y Estados Unidos, la publicidad de las sesiones es tan amplia, que los medios televisivos y radiofónicos transmiten directamente lo que acontece en el órgano legislativo durante los debates, si bien se requiere que el Presidente de la Cámara así lo haya acordado. Estas transmisiones pretenden contribuir a la formación cívica, a la información oportuna, inmediata y objetiva y a la orientación de la opinión pública sin ninguna intermediación que pueda distorsionar los acontecimientos.

La tendencia actual es dar a las sesiones legislativas una difusión moderna, que acerque a los parlamentos a los ámbitos reales de la comunidad y los convierta, al igual que a los gobernantes y jueces, en parte de la vida diaria, en órganos vivos que interactúan con los ciudadanos comunes y corrientes y que hablan un lenguaje entendible para todos los individuos de todos los sectores. Esto se ve favorecido, según las experiencias europea y norteamericana, por los avances tecnológicos en materia de comunicación. En la actualidad, no podemos reducir el carácter público de un acto parlamentario a la sola presencia física de espectadores diversos, pues la demanda social de información se tiene que satisfacer por los medios de comunicación modernos incluidos la prensa, radio, televisión y los más recientes métodos computarizados y electrónicos.

III. En el caso mexicano la base constitucional de todo lo concerniente a las sesiones, son los artículos: 63, 65, 66, 67, 68 y 69 de la Ley Fundamental; la regla general es que las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, sean públicas, y así lo establece el artículo 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Los casos excepcionales los constituyen las llamadas sesiones secretas. Las sesiones públicas, al igual que las secretas, tienen lugar durante los periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias del Congreso, debe observarse, en éste último caso, la determinación del artículo 39 del Reglamento, que dice:

En las sesiones extraordinarias, públicas o secretas, el Presidente de la Cámara, después de abrirlas, explicará a moción de quien han sido convocadas. A continuación se preguntará si el asunto que se versa es de tratarse en sesión secreta, y si la Cámara resuelve afirmativamente y la sesión comenzó con ese carácter, así continuará; de lo contrario, se reservará el negocio para la sesión ordinaria inmediata o se hará pública la secreta.

La duración de las sesiones depende desde luego del número de asuntos que pueden enlistarse en el *orden del día*, de la cantidad de sesiones que se programan durante un periodo y por semana, de la oportunidad y la racionalidad con que las comisiones dictaminan los negocios a su cargo, de la forma en que se ordenan técnicamente las discusiones y del grado de acuerdo, o la profundidad de los acuerdos, que hayan tenido lugar en las deliberaciones en comisión, así como del nivel del conflicto y magnitud del consenso en que se desenvuelven las fuerzas políticas de la Nación. Todos estos asuntos se reflejan en la forma, contenido y duración de las sesiones de las cámaras.

Los elementos mencionados forman parte del Programa o Agenda legislativa, que debe de ser concertada antes de cada periodo de sesiones entre los grupos parlamentarios, el gobierno de la república y las dirigencias de las cámaras. Una buena *programación legislativa*, que prevea los asuntos que deban desahogarse en la agenda correspondiente, puede servir al propósito de ordenar procesos y procedimientos legislativos, debates y discusiones y, en consecuencia, la duración y calidad de las sesiones (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.
- MANZELLA, J. de Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Traducción del propio I.I.L., México, 1987.
- OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.
- TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

sesión secreta

I. Del latín *secretus* (de *se-aparte* + *cernere separar*), oculto, escondido, separado de la vista o del conocimiento de los demás.

Alemán, *geheim*; francés, *secret, caché*; inglés, *secret*. italiano, *segreto*; portugués. *secreto* (*vid. infra, sesión*).

II. Se denomina sesión secreta a la reunión en la que los legisladores tratan asuntos internos de la Cámara, o aquellos que sean calificados previamente como reservados. La razón de la existencia de este tipo especial de sesiones, consiste en que se debe dar a los parlamentos la oportunidad de tratar en privado los puntos internos que conciernen a su organización y vida administrativa, así como aquellos que por razones de seguridad nacional o de Estado, ameriten discreción en su trato y sigilo en su desarrollo. En ciertos parlamentos basta con que alguno o algunos de los miembros de la Cámara, o bien el Presidente de la Mesa Directiva, estimen que determinado negocio debe ventilarse con reserva, para que se acuerde la celebración de una sesión secreta, como ocurre en México y en Venezuela. Sin embargo, hay órganos legislativos en los que también se permite al representante del Poder Ejecutivo solicitar una sesión secreta, como ocurre en los casos argentino y francés. Generalmente, la sesión secreta se realiza a puerta cerrada, permaneciendo en la sala los miembros del Congreso y las personas que expresamente se autorice, aunque hay reglamentos que especifican, según el caso, quiénes pueden asistir a la misma. Las discusiones que tienen lugar en este tipo de sesiones no podrán ser transcritas ni reproducidas, únicamente se levanta el acta correspondiente, que es resguardada por la Mesa Directiva. De igual forma, los asistentes están obligados a guardar sigilo y discreción con respecto a los temas en ellas tratados.

III. El caso mexicano presenta una situación muy especial, consistente en la prohibición reglamentaria a la Cámara que actúe como revisora, de tratar públicamente los asuntos que se hubiesen discutido en sesión secreta en la Cámara de origen; sin embargo, sí podrá la primera calificar de secretos aquellos que en la última se ventilaron en forma pública (art. 145 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). El sentido de la norma citada radica en el respeto que debe una Cámara al criterio tomado por su colegisladora, en cuanto a la reserva con la que calificó determinado negocio. Si no existiera tal respeto, carecería de sentido tratar sigilosamente un asunto que pueda ser colocado en el dominio público cuando se discuta en la otra Cámara.

De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento mencionado, se presentarán en sesión secreta:

"I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las cámaras, el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los gobernadores de los estados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia;"

"II. Los oficios que con la nota de «reservados» dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas de los estados";

"III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara;"

"IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores; y",

"V. En general todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva."

Una situación especial que necesariamente requiere tratarse en sesión secreta es la justificación y explicación de cualquier comisión respecto a la necesidad de contar con más tiempo para rendir el dictamen de un negocio a su cargo, o acerca de la imposibilidad de producir dicho dictamen dentro de los cinco días que determina el artículo 87 del Reglamento.

No obstante la amplitud con la que se regulan y admiten las sesiones secretas, cada vez es más difícil justificar ante la opinión pública, por razones obvias, el tratamiento parlamentario reservado y secreto, pues se aduce en contra de esta práctica, justificadamente, que en una democracia parlamentaria todo debe ser ventilado a cielo abierto, sin desconocer que en algunas ocasiones puede imponerse la *razón de estado* y el interés superior de la Nación, y forzar el desahogo sigiloso de los asuntos. Por último, en la práctica parlamentaria mexicana se da la paradoja de que, concluida una sesión pública y determinado el inicio de otra secreta, se ordena a todos los que no son legisladores a abandonar el salón de sesiones, pero el Presidente exceptúa de esta obligación a los reporteros y demás integrantes de los medios de comunicación, con quienes existe, claro, un convenio tácito de guardar reserva (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sesiones informativas

I. De acuerdo con la Real Academia Española el término *sesiones* deriva del verbo *sesión*, palabra última que proviene del latín *sessio-onis*, la cual hace referencia al acto y efecto de sentarse, pero también puede referirse a la junta de un congreso o una corporación. Mientras que la expresión *informativas* es el plural de *informativa*, que a su vez deriva del verbo transitivo *informar* (*informare*), significando aquello que sirve para dar noticia de una cosa o que da forma a una cosa.

Sesión se escribe en inglés y francés *session*, en alemán, *Sitzung* y en italiano, *sessione*, *seduta*. Mientras que la palabra *informar* se escribe en inglés *report*; en francés, *information*, *compterendu*; en alemán, *Bericht*, *Nachricht*, *Guatachten* y en italiano, *informazione*, *rendiconto*.

II. El primer país que contempló las sesiones informativas, en particular del Poder Ejecutivo Federal, fue Estados Unidos de América en 1972. Posteriormente España, país con el cual tenemos estrecha relación en materia de figuras jurídicas, las contempló en el Estatuto de Bayona de 1808, así como la Constitución de Cádiz de 1812. Más adelante Francia (1860 a 1867).

En el contexto del Derecho Parlamentario, las sesiones informativas son actos principalmente realizados por miembros del gobierno, mediante los cuales éstos enteran, a la institución representativa (Parlamento, Asamblea o Congreso), sobre asuntos generales de su competencia o en relación a materias específicas.

La figura en comento tiene como características; primero, que se presentan a solicitud de la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) o por iniciativa del mismo gobierno y segundo, se realizan con frecuencia. Al respecto, es necesario precisar que las sesiones informativas son actos principalmente a cargo del gobierno, pero no de manera exclusiva, ya que se prevé, en diversos países, la posibilidad que concurren grupos de interés, peritos u otras personas, incluso extranjeros, ante las comisiones ordinarias de las cámaras, con el propósito de facilitar información.

Particularmente, en cuanto a las sesiones informativas del gobierno, la información que éste proporciona a la institución representativa es de forma directa, para lo cual existen dos vías: la primera, en exposición directa de algún miembro del gobierno y, la segunda, por medio de documentación referente a una actividad o materia determinada. Asimismo, para ejercer un control parlamentario, lo más importante es la exposición directa, dentro de la cual podemos distinguir varias modalidades; por ejemplo, las comparecencias, las sesiones informativas, los informes del Jefe de Gobierno, los informes sobre el estado de la Nación, de tal forma existe una lista muy variada de presentaciones de informes del gobierno ante el Parlamento, Asamblea o Congreso. Sin embargo, cada una de las anteriores tiene sus peculiaridades.

Como simple aproximación, de lo que significa sesiones informativas, se hace notar que se presentan de forma periódica, son relativas a temas específicos y que en su desarrollo se pueden formular preguntas, en primer término, por quien haya solicitado la presentación de informes, para luego dar paso a la exposición del funcionario público y, por último, intervienen los parlamentarios (diputados o senadores) que deseen participar.

Para los autores que simpatizan con la teoría clásica del control parlamentario, las sesiones informativas no tienen trascendencia alguna sobre la actividad del gobierno, ya que no existe una sanción sobre éste. Sin embargo, para otros autores, los efectos del control no son exclusivamente inmediatos, sino que también pueden ser mediatos (abstencionismo electoral, fortalecimiento del gobierno, de la mayoría o de la oposición o, debilitamiento de los mismos). Por lo anterior, en el primer caso se consideran a las sesiones informativas simplemente como instrumentos de información, pero en el segundo caso como verdaderos actos de control parlamentario. Si bien no se puede afirmar con certeza la influencia de éstos, ya que operan de manera compleja pues en ellos intervienen varios sujetos: el gobierno, los grupos parlamentarios, los grupos de interés y los medios de comunicación como órganos de permanente vigilancia, no existe duda de la influencia de estos actos en la inspección, análisis, vigilancia, fiscalización, revisión, es decir, en el control de la actividad del gobierno por parte del órgano parlamentario.

En el ámbito parlamentario de otros países, tanto en el sistema de gobierno parlamentario como en el presidencial se realizan sesiones informativas, pudiendo citarse, entre otros: España, Francia, Italia, Inglaterra, Alemania, Portugal, Estados Unidos, Chile, Colombia, Argentina, Perú y Paraguay.

III. En México la Constitución de 1824 (arts. 67, 68 y 120) y la Constitución de 1857 (art. 89). En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, se reiteró la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardaban sus respectivos ramos,

añadiendo, que las cámaras podían citarlos para que informarán a éstas sobre áreas relacionadas con iniciativas de ley o negocios que fueran objeto de discusión por parte del Congreso General. En 1924 se incluye la comparecencia de los jefes de los departamentos administrativos, posteriormente en 1974 se reforma el artículo 93 constitucional, con lo cual se amplió el número de sujetos obligados a presentar informes ante el Congreso, específicamente a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. La última reforma, en este sentido, se produjo el 31 de diciembre de 1994, al incluirse en esta lista de sujetos al Procurador General de la República.

Son tres los escenarios en los cuales los miembros de la Administración Pública Federal pueden informar, en exposición directa, al Congreso de la Unión. El primer escenario es ante las dos cámaras (diputados y senadores), en sesión conjunta, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 constitucional y el artículo 8 de la LOCG de 1994, en la apertura del primer periodo de sesiones ordinario de sesiones, ya que el Presidente de la República presenta un informe, sobre el estado que guarda su administración; de igual manera está obligado a presentar un informe, respecto al uso de facultades extraordinarias para legislar, en el supuesto de suspensión de garantías y determinación de aranceles (arts. 29 y 131 constitucionales respectivamente). El segundo escenario, es el relativo a que la sesión informativa puede ser ante cualquiera de las cámaras (Diputados o la de Senadores), sobre este caso se deben distinguir dos tipos de sesiones informativas: el primer tipo es de carácter formal y relativo a la participación de especialistas en determinada área de la Administración Pública, como secretarios de Estado, directores de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal, entre otros, los cuales orientaran a los representantes populares sobre iniciativas de ley concernientes a sus respectivos ramos o actividades (art. 93, segundo párrafo, de la Constitución mexicana de 1917 vigente). En la misma línea formal se dispone la presentación de informes de los secretarios de despacho y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cada apertura de sesiones ordinarias. Un segundo tipo de sesiones informativas, con carácter fiscalizador, tienen lugar a solicitud de cualquiera de las cámaras como lo señala el artículo 93, segundo párrafo, ya que se podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que rindan los informes que se les solicitan.

El tercer escenario por el cual la institución representativa mexicana puede allegarse información, en exposición directa de un servidor público, es a través de las comisiones ordinarias o especiales, para tal efecto la LOCG de 1994, en sus artículos 42, párrafo último y 90, primer párrafo, faculta a las comisiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, respectivamente, para que se entrevisten con los servidores públicos con el propósito de ilustrarse sobre determinado asunto.

En México, el desarrollo de las sesiones informativas ha evolucionado como control parlamentario, si consideramos que, por las prácticas políticas, éstas se han venido dando con mayor periodicidad, además de que la presentación de informes se ha hecho obligatoria a más sujetos, por ejemplo, recientemente se hizo extensiva al Procurador General de la República. Sin embargo, aún faltan por hacer algunas adecuaciones, como son la transmisión completa de las sesiones informativas por algún medio de comunicación masivo y la existencia de una normatividad más específica en torno a las sesiones informativas (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

CARPIZO, Jorge, "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

"Decreto que modifica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994.

_____, del 31 de diciembre de 1994.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

_____ y José Ma. Serna de la Garza, "Comentario al artículo 69", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, marzo de 1995.

sistema de gobierno directorial

I. (*Vid. infra, sistemas de gobierno*).

II. El *gobierno directorial* es un subtipo de los regímenes democráticos constitucionales, que comparte este status con la democracia directa, el gobierno de asamblea, el parlamentarismo, el gobierno de gabinete y el presidencialismo (LOEWENSTEIN, 1976, pp. 89-145). Se trata de un tipo peculiar de sistema, del que es ejemplo el gobierno suizo, cuyo carácter directorial se deriva de la estructura colegial del Poder Ejecutivo.

Este gobierno *sui generis* convive en Suiza con el gobierno de asamblea establecido en la Constitución de la Confederación Helvética de 1848, aunque el Directorio como órgano colectivo es una institución que se remonta a la Constitución directorial francesa de 1795. No obstante que el gobierno de asamblea presupone un parlamento superpoderoso, en el caso suizo el Consejo Federal ha pasado de ser agente subordinado del parlamento, tal como formalmente lo contempla la Constitución, a un órgano con poderes extraordinarios que toma muy a menudo las iniciativas para las decisiones políticas fundamentales y hace que sus directrices sean transformadas en leyes por la Asamblea Federal. "El respeto ante el liderazgo político del Consejo Federal va tan lejos -afirma Loewenstein- que los típicos controles políticos del parlamento han desaparecido casi por completo". Según Duverger (1970, pp. 321-325), el régimen suizo se distingue por:

1o. El sistema federal;

2o. las instituciones de la confederación (La Asamblea Federal con dos cámaras y el órgano ejecutivo llamado Consejo Federal) cuyas relaciones constituyen una de las originalidades esenciales del sistema político helvético; y

3o. las instituciones de la democracia semidirecta, constituidas por el *referéndum*: obligatorio para toda modificación de la Constitución y facultativo para las leyes votadas por la Asamblea Federal; la *iniciativa popular*, que a nivel federal sólo se permite en materia constitucional a petición de 50,000 ciudadanos; y, un derecho de *revocación popular* de los elegidos, similar al *recall* norteamericano.

El gobierno colegiado suizo se aleja por igual de la división de poderes típica del presidencialismo y de los diversos elementos del parlamentarismo, a grado tal que la Asamblea Federal no puede obligar a dimitir al Consejo Federal en su conjunto ni a cada uno de sus miembros en lo particular mediante voto de no confianza. El Consejo Federal, como órgano colegiado está presidido anualmente por uno de sus miembros, en una función en que los siete integrantes van alternando el ejercicio de la presidencia. El Consejo Federal, en realidad, se ha convertido en un órgano que domina a las otras instituciones de poder, de manera que su liderazgo político no se lo disputa la Asamblea. "En este desarrollo, fuera del texto y de la voluntad de la Constitución, dice Loewenstein, son responsables diversos factores: el Consejo Federal es un comité de coalición de los más importantes partidos que se reparten entre ellos los siete puestos según un acuerdo anterior", aunque cabe decir que una vez elegido miembro del Consejo Federal, éste se desempeñará sin consideraciones de partido. Por las lecciones que puede aportar la experiencia helvética, hay que ponderar la "dependencia" del Consejo federal respecto de la Asamblea, la que conviene no exagerar:

En la práctica, dice Duverger, las cosas son bastante diferentes. El sistema suizo permite una gran estabilidad del Ejecutivo. De hecho, los consejeros federales son reelegidos indefinidamente; algunos han permanecido en el poder más de treinta años; entre 1848 y 1929, sólo hubo uno que, pese a presentarse como candidato no fue reelegido. Esta permanencia les asegura una autoridad considerable frente a las asambleas. Uno de los autores suizos más competentes, W. Rappar, ha podido escribir: "Se tiene siempre la impresión de que el Consejo Federal, esté en la situación de un equipo profesional frente a un grupo de aficionados". No hay que olvidar, por lo demás, que las sesiones parlamentarias suizas son muy cortas: dos a tres meses en total. Durante la mayor parte del tiempo, el Consejo federal gobierna solo. De hecho -concluye Duverger-, Suiza constituye una forma especial de colaboración de poderes, en la que la estabilidad del Ejecutivo tiende a asegurar a éste una preeminencia de hecho.

Por otra parte, es raro que entre el Consejo Federal y el parlamento se produzcan conflictos y crisis políticas, en cuya hipótesis el gobierno suele someterse a la decisión parlamentaria; adicionalmente, el control político final corresponde al pueblo constituido en electorado, el que posee el poder de exigir el referéndum para todas las leyes.

Aparte de Suiza, solamente Uruguay ha intentado un tipo de gobierno colectivo semejante al directorial, que operó con regular éxito de 1918 a 1934; tras nuevos intentos Uruguay se rige ahora por el sistema presidencial, típico de los regimenes políticos latinoamericanos (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

_____, *Les régimes politiques*, PUF, "París, 1981. Colección Que sais-je?"

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.

sistema de gobierno parlamentario

I. *Parlamento* se deriva probablemente del francés antiguo *parlement*, parler, hablar, (del latín medieval *parabolare*-hablar, del latín tardío *parabola*-discurso + *ment*-resultado, acción, lugar).

Alemán, *parlamentarisch*; francés, *parlementaire*; inglés, *parliamentary*; italiano. *parlamentario*; portugués, *parlamentario*.

II. La literatura sobre el régimen parlamentario es abundante, en especial la originaria de los países europeos, naciones en las que ha dominado este sistema a lo largo de su historia política democrática. Los más renombrados constitucionalistas y politólogos de Inglaterra, Francia, Alemania e Italia han realizado estudios acuciosos al respecto, y aun hoy día el tema reviste un gran interés para los estudiosos de la política y el derecho. Como afirma el profesor mexicano Tena Ramírez (1990, p. 254):

El parlamentarismo es sistema europeo. Nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del parlamento con una dinastía que el mismo había llevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

Burdeau (1952, p. 98) define al régimen parlamentario como aquel "en el cual la dirección de los asuntos públicos pertenece al parlamento y al Jefe del Estado, por intermedio de un gabinete responsable ante el parlamento", mientras que Leon Duguit (1923, t. II, p. 805), considera que este régimen "reposa esencialmente sobre la igualdad de dos órganos del Estado, el parlamento y el gobierno, su íntima colaboración en toda la actividad del Estado y en la acción que ejercen uno sobre el otro para limitarse recíprocamente".

Duverger (1948, p. 154), por su parte, afirma que: "el parlamentarismo clásico es un régimen de colaboración de los poderes, dualista y equilibrado, que se define esencialmente por la responsabilidad política de los ministros ante el parlamento". El parlamentarismo clásico puede distinguirse de otras formas de gobierno

... por la costumbre de que los ministros ocupen un escaño como miembros del parlamento y desempeñen un doble papel en la fusión de los poderes Ejecutivo y Legislativo. No debe confundirse el gobierno parlamentario con el gobierno de convención (o asamblea) en el que el poder supremo, tanto ejecutivo como legislativo, recae en la asamblea de representantes. (Cfr. "Sistema Parlamentario", en *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, 1991.)

El parlamentarismo, por otra parte, no puede ser explicado, ni podría existir, sin el presupuesto de un sistema representativo en el que las decisiones fundamentales de la nación sean atribuidas al pueblo. Corresponde esta idea a la definición que M. Hauriou (1923) proporciona de régimen parlamentario:

Es una forma de gobierno que tiene por base el régimen representativo, con separación atenuada de poderes, en el cual se establece entre el Poder Ejecutivo y el parlamento compuesto de dos cámaras una íntima colaboración y contacto permanente por intermedio de un órgano ejecutivo, que es el gabinete de ministros, el cual comparte con el Jefe del Estado la dirección del gobierno, pero que no gobierna sin tener la confianza continua del parlamento, ante quien es políticamente responsable.

Soberanía popular, régimen representativo, división y colaboración de poderes y pluralismo político, son algunos de los presupuestos institucionales y sociológicos de un régimen parlamentario, como ya lo contemplaba Bryce, quien afirmaba que "la más complicada de las empresas humanas es la orientación del gobierno por la voluntad de la mayoría, pero de acuerdo con la ley establecida y con el debido respeto a los derechos de la minoría", afirmación que apoya el criterio de Tena Ramírez, cuando éste afirma:

El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que

destruye hasta sus raíces el sistema. El parlamentarismo -concluye Tenaes cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

Al exponer las características del sistema de gobierno parlamentario, es ineludible compararlo y contrastarlo con los sistemas presidencial, semipresidencial y de asamblea, que en términos generales se diferencian entre sí por la manera en que funciona en cada uno de ellos la separación de poderes y, en particular, la relación entre el parlamento o congreso y el ejecutivo. Contrariamente a algunas de las afirmaciones ya transcritas, el parlamentarismo no implica necesariamente la preeminencia de la asamblea parlamentaria sobre el ejecutivo, dual o monista; prueba de ello, como señala Duverger, es el régimen presidencial, donde el parlamento es con frecuencia más poderoso que en los regímenes parlamentarios.

Las notas características que se le reconocen al parlamentarismo contemporáneo son las siguientes:

1. El ejecutivo dualista;
2. La responsabilidad política del gabinete ante el parlamento; y
3. El derecho de disolución del parlamento.

1. Mientras en el régimen presidencial el ejecutivo es monista, es decir, el Presidente de la República asume al mismo tiempo el carácter de jefe del Estado y jefe del gobierno, en el sistema parlamentario existe, frente al jefe del Estado, rey o presidente, un jefe de gobierno que comanda a un grupo de ministros comúnmente llamado "gabinete". El primer ministro y su gabinete integran el *gobierno*, normalmente compuesto de ministros pertenecientes a la mayoría o a la coalición partidista gobernante. Este dualismo, sin embargo, es más aparente que real en el parlamentarismo clásico, pues en este el jefe del Estado asume un papel meramente honorífico, ya que los poderes reales están en manos del *gobierno*.

El jefe del Estado ejerce los poderes que le quedan de manera simbólica: "Sólo es una especie de máquina de firmar que no puede negar su firma". Así, representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y llega a pronunciar la disolución del parlamento, pero en realidad las decisiones no son tomadas por él, sino por el gabinete; tal es el caso de Inglaterra y de la actual España. El jefe del gobierno, en cambio, está investido de todos los poderes reales y normalmente habla ante las asambleas en nombre de todo el gabinete. Este líder gubernamental recibe el nombre de primer ministro, presidente del consejo, presidente del gobierno (España) o canciller.

2. La segunda nota característica del parlamentarismo es que el parlamento puede obligar al gabinete a dimitir en virtud de un voto de desconfianza. En ello consiste la responsabilidad política del gabinete frente al parlamento, cuyos efectos son los mismos que los de la revocación de los ministros por la asamblea parlamentaria. El procedimiento opera como respuesta a una iniciativa del gobierno mediante la cual solicita al parlamento un voto de confianza y éste le es denegado, o como producto de una "moción de censura" interpuesta por un diputado y aceptada por la asamblea.

La responsabilidad política del gabinete frente al parlamento es, al decir de Duverger, la nota distintiva esencial del sistema de gobierno parlamentario, pues aun faltando los demás elementos, como ya ha sucedido, el parlamentarismo funciona mientras la asamblea tenga el poder de hacer dimitir al gobierno.

La responsabilidad política es colectiva, lo cual lleva a la solidaridad ministerial si sólo es atacado un ministro. Si en el parlamento hay dos cámaras, la responsabilidad se exige en una de ellas: la que es elegida por sufragio universal directo. La responsabilidad política en el régimen

parlamentario implica, por último, que el parlamento hace dimitir pero también tiene el derecho de participar en la investidura del nuevo gabinete.

3. En contrapartida al poder de hacer dimitir al gabinete, el parlamento puede ser disuelto por el gobierno. Si el parlamento es bicameral, el derecho de disolución se ejerce sólo en la cámara que es elegida por sufragio universal directo y ante la cual el gabinete es responsable. El derecho de disolución está a menudo restringido, con el fin de evitar que la representación nacional se vea interrumpida frecuentemente por reiteradas disoluciones; esto se cura exigiendo cierto intervalo entre dos disoluciones. Si no existiera la posibilidad del gabinete de disolver el parlamento, aquel se encontraría desarmado frente a éste en virtud de las consecuencias ya enumeradas de la responsabilidad política. La disolución, en consecuencia, restablece el equilibrio de los poderes, pues si el parlamento pronuncia un voto de desconfianza a los ministros, el gabinete pronunciará la disolución de la asamblea y se dejará a los electores, mediante comicios próximos, resolver en definitiva la controversia. Esto significa que el pivote o la piedra angular del régimen parlamentario es el arbitraje del pueblo.

Paolo Biscaretti di Ruffla (1965) distingue entre el tipo de gobierno parlamentario clásico, que se expresa en los subtipos inglés y europeo continental y el gobierno parlamentario racionalizado, producto no de la mera práctica consuetudinaria, sino de formulaciones constitucionales que utilizan criterios científicos de técnica jurídica, de los que son ejemplos la Constitución alemana de 1919 redactada por Preuss, la austríaca de 1920, redactada por Kelsen y la española de 1931, cuya redacción correspondió a Posada.

No obstante la consolidación del régimen presidencial en los Estados Unidos de América y en los países latinoamericanos, el parlamentarismo es un modelo que le sirve de referencia a estos últimos para limitar o eliminar los excesos presidencialistas, que dejan a las asambleas legislativas como estructuras formales, sin reales poderes de decisión y control (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1987, t. II.

BOGDANOR, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

BURDEAU, Georges, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1952.

DUGUIT, Leon, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1923.

DUVERGER, Maurice, *Manuel de Droit Constitutionnel et de science politique*, París, 1948.

HARIOU, Maurice, *Précis de Droit Constitutionnel*, Bordeaux, 1923.

LINZ, J.J., "Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?," en Godoy Arcaya, O. (comp.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago (Universidad Católica), 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

sistema de gobierno presidencial

I. *Presidencial* es adjetivo que significa "perteneciente a la presidencia". *Presidente*, "Jefe de electivo de una república", del latín *praesidentem*, acusativo de *praesidens*, participio activo de *praesidere*, vigilar, proteger.

Alemán, *vorsitzende*, (e) r, *präsident*; francés, *président*; inglés, *president*; italiano y portugués, *Presidente*.

II. Así como el parlamentarismo clásico es el sistema de gobierno europeo por antonomasia, el régimen presidencial clásico lo es de los Estados Unidos y el presidencialismo es el correspondiente a los países de América Latina. Al igual que el régimen parlamentario, el sistema de gobierno presidencial se define por la estructura del Poder Ejecutivo, la separación y relación entre el gobierno y el parlamento o congreso, el régimen de partidos y el sistema electoral. Así como que en el régimen parlamentario puede existir un presidente de la República, en el régimen presidencial existe normalmente un parlamento, denominado por lo regular congreso, compuesto por dos cámaras. Sin embargo, régimen parlamentario y régimen presidencial se diferencian en razón de algunas notas fundamentales que tienen que ver con aquellos temas.

El régimen presidencial clásico es el sistema de gobierno de los Estados Unidos, establecido desde la Constitución de 1787. Modalidades de este sistema son los presidencialismos de los países de América Latina, cuya deformación los acerca más a las dictaduras que a la democracia liberal, según afirma Duverger (1970, pp. 210-215), así como el sistema semipresidencial adoptado por la república francesa en su Constitución de 1962 y el breve antecedente de la república de Weimar de 1929.

La definición del régimen presidencial puede hacerse por sus notas intrínsecas, o en referencia al régimen parlamentario, que es su contraparte en los modernos sistemas democráticos. Es presidencial el régimen en el que el Estado asume la forma republicana de gobierno, con división de poderes estricta y rígida, y con un ejecutivo preeminente ocupado por un sólo individuo llamado presidente de la República, quien asume el carácter de jefe del Estado y del gobierno.

Si bien es reconocida en el régimen presidencial la rigidez de la separación o división del poder, también es frecuente calificar al sistema de "separación y coordinación de poderes", en tanto que en él se cumplen con la mayor fidelidad los principios y características de equilibrio, control mutuo y balanzas (pesos y contrapesos) que propuso en su famosa teoría el Barón de Montesquieu. Concebido así en su versión original y clásica, el sistema de gobierno presidencial se sostiene ideológicamente en la creencia de que división y equilibrio son la mejor garantía de una relación armónica entre los "detentadores del poder" y con ello la producción de "una armonía permanente en la sociedad estatal". Estas pretensiones, como lo reconocen muchos estudiosos del presidencialismo, han sido una falsa ilusión, lo cual se ha probado desde 1791, en Francia, cuando fracasó el intento de poner en práctica la teoría de Montesquieu, así como en los propios Estados Unidos de nuestro tiempo, donde ya no es tan cierto que el Presidente puede lograr sin sobresaltos y crisis la aprobación congresional de sus presupuestos; y ya no se diga en los países latinoamericanos, en los que la supuesta fortaleza del ejecutivo no ha probado ni eficacia ni continuidad, pues se ha cimentado sobre legislativos inoperantes y jueces sometidos.

¿Por qué la creencia de que estabilidad política y régimen presidencial son realidades inseparables? Juan J. Linz (1987) parece tener la respuesta cuando afirma:

La tradición cultural hispana, la imagen negativa del parlamentarismo europeo, especialmente francés, que tienen los intelectuales de habla hispana y su admiración, durante mucho tiempo, por la Constitución de los Estados Unidos no fomentaba interrogantes sobre las virtudes del presidencialismo. Por otra parte, los americanos, satisfechos en general con su Constitución, no era probable que atribuyeran culpa alguna en las periódicas crisis de la mayoría de los regímenes presidencialistas (que son iberoamericanos o africanos) a la institución de la presidencia.

En esta misma línea se pronuncia G. Sartori, quien en su *Ingeniería constitucional comparada* (México, 1994, pp. 97-115) expone una conclusión desalentadora:

El presidencialismo, por mucho -afirma- ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles -han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades. Sin embargo, la excepción, los

Estados Unidos, aunque aislada, es importante, concluye en su evaluación el profesor florentino, quien de manera contundente enjuicia al sistema estadounidense, que funciona, o ha funcionado, a *pesar* de su Constitución, y difícilmente *gracias* a su Constitución, como un régimen que sustenta su funcionalidad en tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales.

Esta política de componendas encabezada por un presidente negociador, es de hecho, estrictamente dice Sartori "un Estado débil".

Sin embargo, cuando enumera las características del régimen presidencial, Sartori prescinde del análisis funcional y únicamente se refiere a los aspectos institucionales del mismo. Así, dice: "... un sistema político es presidencial si, y sólo si, el Jefe de Estado (el presidente)":

- a) Es electo popularmente;
- b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo preestablecido; y
- c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

En cuanto a la primera característica, la elección popular directa no impide la intervención de alguna manera del parlamento, tal como sucedió en Chile con Allende, en que el Presidente es elegido por el parlamento cuando ningún candidato recibe la mayoría absoluta de los votos ciudadanos. Este mecanismo también ha operado en los Estados Unidos y Argentina, y en forma un tanto diferente en Bolivia, cuyo parlamento realiza prácticamente una elección indirecta entre los tres candidatos que obtienen la mayoría de votos, y en Finlandia, cuyo parlamento gozaba de una libertad muy amplia en la materia. Duverger (1970, pp. 210-213) por su parte, distingue al régimen presidencial clásico del régimen parlamentario, desde tres puntos de vista esenciales:

- 1o. El ejecutivo se deposita en un sólo individuo, que es al mismo tiempo Jefe de Estado y jefe del gobierno, de manera que los ministros son secretarios, no forman realmente un gabinete como cuerpo orgánico y únicamente son responsables ante el presidente, quien los nombra y remueve libremente.
- 2o. El presidente, jefe único del estado y del gobierno, es elegido por toda la nación, a través del sufragio universal directo, lo cual le confiere una gran autoridad, a la misma altura que los legisladores, derivada de su amplia representatividad popular.
- 3o. Presidente y Parlamento son independientes uno de otro de manera más rigurosa, lo que hace de este régimen un sistema "de separación de poderes tajante y rígido".

En virtud de ello, constitucionalmente el parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza y a la vez el presidente, por su parte, está incapacitado de disolver el parlamento. Como afirma Duverger: "Están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio", lo que concede al gobierno presidencial una estabilidad segura, aunque de hecho, como dice el maestro francés, no conduce a un gobierno fuerte. En una metáfora mecanicista muy ilustrativo, que hace referencia a que el presidente de los Estados Unidos, pese a sus amplias facultades administrativas y gubernamentales, sufre grandes dificultades para lograr la aprobación de sus proyectos legislativos y financieros, Duverger sentencia que "el sistema presidencial lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador". Casi una paradoja: El Congreso de los Estados Unidos, en un régimen presidencial, es "el parlamento más poderoso de las democracias occidentales".

El presidencialismo latinoamericano, al decir de la doctrina, oscila entre las dictaduras camuflajeadas de instituciones presidenciales, hasta lo que se denomina "régimenes intermedios

entre la democracia liberal y la dictadura". "Semidictadura" y "presidencialismo" son a veces difíciles de distinguir, aunque este último corresponda a etapas en las que "la balanza se inclina más bien de lado de la democracia, siendo aun las elecciones -y elecciones relativamente competitivas- la base esencial del poder". Antonio Lago Carballo (Cfr. DUVERGER, 1988, pp. 60-65) afirma que la preponderancia presidencial en los regímenes iberoamericanos se ejerce a través de factores institucionales o funcionales como la iniciativa legislativa, el veto, las facultades legislativas y de decretos ley del presidente, la intervención federal en los estados (particularmente en Argentina, Brasil, y México, estados federales), las facultades extraordinarias en casos por demás frecuentes, de estados de sitio y situaciones de excepción y la influencia presidencial sobre las cortes supremas o tribunales supremos de justicia. Lago Carballo expresa:

Las razones para que haya llegado a consolidarse la preponderancia presidencial son varias. Unas de carácter histórico como es la tradición del caudillismo, común a todos los países de Iberoamérica o la necesidad de personalizar el poder, propia de pueblos de escasa educación política, acostumbrados al paternalismo del señor o jefe. Otras razones son más actuales, como la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debida a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisorios, o la necesidad de disponer de un ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público.

En el prólogo a la edición mexicana del texto ya citado, Sartori enuncia por su parte una afirmación doblemente lapidario por lo que respecta a Latinoamérica y a México:

En casi todos los países latinoamericanos, al escoger sus formas constitucionales, se inspiraron en el modelo de los Estados Unidos. Y, sin embargo, sus regímenes presidenciales casi siempre han sido sumamente inestables y claramente han mostrado graves fallas. La única excepción a esto -dice Sartori- es México, país que, hace unos setenta años, inventó un casi único "sistema hegemónico" de gobierno (como lo llamé en los años setenta). Pero, en la actualidad, México se encuentra en periodo de transformación. ¿A dónde va? -se pregunta el profesor de Columbia-. A mi parecer, responde, no tendría mucho sentido que México adoptara unas formas democráticas que por doquier han demostrado estar muy expuestas al fracaso.

El riesgo de inoperancia lo encuentra Sartori en los sistemas de gobierno clásico parlamentario, presidencial y semipresidencial, cuya cura, por milagrosa que parezca, sería el presidencialismo *alternativo o presidencialismo* intermitente, mismo que será expuesto más abajo (*vid. supra, sistema de gobierno semipresidencial*).

III. La nota sobresaliente del régimen mexicano es que todas las instituciones políticas que lo integran han estado permeadas por el presidencialismo. Los poderes constitucionales y metaconstitucionales del Presidente han sido objeto de múltiples estudios jurídicos, sociológicos, históricos, antropológicos y aún literarios y poéticos, como lo prueba la extensa bibliografía contenida en *El presidencialismo mexicano* (JORGE CARPIZO, 1978) y los frecuentes artículos y ensayos que aparecen en México y en el extranjero sobre el tema. Este autor menciona once causas de la naturaleza hegemónica del presidente mexicano:

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

La transición política de México, sin embargo, da cuenta de una crisis profunda del sistema presidencialista, del partido hegemónico y del Estado paternalista que los ha acompañado. Para los efectos parlamentarios, la Reforma del Estado implica la desaparición de la presidencia autoritaria y, por ende, la redefinición de las relaciones entre los poderes, destacando el fortalecimiento de los poderes del Congreso: de sus poderes de control, de delimitación y de reivindicación. El reciente proceso de Reforma del Estado implica el reordenamiento de normas y procedimientos reales de carácter constitucional que permitan mantener una presidencia efectiva y, por lo mismo, un Ejecutivo fuerte capaz de cumplir los compromisos sociales del régimen, eliminando a la vez los rasgos autoritarios que son la fuente de permanentes disputas entre las fuerzas políticas y de la opinión pública. De igual manera, reformas recientes y otras próximas, han quitado poderes presidenciales en materia del Distrito Federal, transmitiendo el poder de elección de los gobernantes a la ciudadanía y numerosas atribuciones legislativas y reglamentarias a la Asamblea Legislativa de la entidad.

El régimen constitucional mexicano distribuye muy importantes funciones entre el Ejecutivo y el Congreso, pero aun en el texto constitucional sobresale la importancia del Ejecutivo y su preeminencia sobre las cámaras, ejemplificada por sus facultades de iniciativa, nombramiento y veto. El régimen constitucional de división de poderes en México, así como la descripción del presidencialismo, pueden estudiarse en los textos de los mejores constitucionalistas mexicanos, con el profesor Felipe Tena Ramírez (1990) a la cabeza.

Casi todos los constitucionalistas reconocen ciertos matices parlamentarios en el régimen mexicano, pero también coinciden en que son puramente formales. Frente a esta severa realidad de supremacía presidencialista, las minorías partidistas del Congreso proponen la tendencia contraria, rayana en el asambleísmo, sobre todo al impulsar la intervención parlamentaria en múltiples acciones de gobierno, desde la aprobación de planes y políticas públicas y la intervención de legisladores en tareas ejecutivas, hasta la implantación de un régimen de rendición de cuentas y revocación de mandatos por la vía del juicio político o el de responsabilidades.

La fórmula constitucional del atemperamiento del poder presidencialista en México ha sido, desde la década de los años veinte, la no reelección absoluta de quien haya ocupado la presidencia por la vía electoral, o de quien la hubiere desempeñado en calidad de interino, sustituto o provisional, tipos de designación por el Congreso de quien debe asumir el cargo por la falta temporal o absoluta del titular y de acuerdo con el momento en que se produzca la falta, en un complicado sistema de sustitución que hace pensar a no pocos en la necesidad de restablecer la vicepresidencia.

La no reelección presidencial, divisa y lema de la Revolución de 1910, se tornó en institución imprescindible del sistema político mexicano, sobre todo en virtud del carácter hegemónico del PRI, partido que surgió de las propias filas revolucionarias y que fue creado desde el poder presidencial, con quien hasta fechas muy recientes mantuvo lazos de mutua dependencia, los que generan la discutible afirmación crítica de que se trata de un verdadero partido de Estado.

Los críticos del sistema y la oposición partidista, reclaman una Reforma del Estado dirigida en especial a socavar las simbiosis Presidente-PRI, la que de sufrir una modificación radical, transformará sin duda el resto de las instituciones del régimen, como las elecciones y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso y entre los poderes federales y los de los estados de la federación. Los excesos presidencialistas del régimen mexicano son, por otra parte, más el efecto de la opinión y el mito, que del ejercicio incontrolado del poder. Cada vez es más frecuente la revisión y enmienda por las cámaras de las iniciativas presidenciales, las cuales llegan al Congreso como producto del Plan Nacional de Desarrollo cuyo contenido se nutre de las aportaciones populares recogidas en numerosas consultas. Estos filtros democráticos se dan igualmente en las designaciones de funcionarios y jueces que, por disposición constitucional, deben ser aprobados o ratificados por el Senado de la República. Adicionalmente, la reforma política tiende al fortalecimiento parlamentario y al acotamiento del poder constitucional y metaconstitucional del Presidente, lo que cada vez más es un objetivo alcanzable, sobre todo si se refuerzan, como es el proyecto actual, el sistema de partidos y el régimen de un electorado "gobernante" investido de poderes plebiscitarios y referendarios (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1994, 12a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

LINZ, J.J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990, 22a. ed.

sistema de gobierno semipresidencial

I. (*Vid. supra, sistema de gobierno presidencial*).

II. La doctrina constitucional reconoce como *semipresidencial* el gobierno de la Alemania de Weimar, el de la Austria actual y el establecido en Francia a partir de la famosa reforma constitucional de 1962. El régimen *semipresidencial* conserva mucho del sistema parlamentario, pero introduce la elección del

Presidente de la República por medio del sufragio universal directo. Esta sola institución electoral le proporciona al régimen semipresidencial su tinte constitucional privativo, así como los efectos

políticos de un tipo singular de relaciones parlamento-gobierno. Los elementos de parlamentarismo que conserva el régimen *semipresidencial* son:

- a) El Ejecutivo se divide en un Jefe de Estado y un jefe de gobierno que encabeza al cuerpo ministerial denominado gabinete;
- b) el jefe del gobierno junto con sus ministros, o éstos en lo individual, pueden ser obligados a dimitir en razón de un voto de desconfianza (o de *no confianza*) emitido por el parlamento, ante quien son responsables políticamente; y
- c) el Ejecutivo tiene facultades constitucionales para disolver el parlamento, lo que le permite ejercer sobre éste una influencia considerable.

En este sistema de gobierno el pueblo, como sucede en el caso de Francia, está investido, en su calidad de electorado, de amplios poderes de arbitraje por la vía de elecciones parlamentarias regulares y anticipadas, a través del ejercicio del referéndum y, desde luego, mediante el sufragio universal con el que elige al Presidente de la República. En este régimen, como lo confirma el propio caso francés, la llamada "democracia directa", en contraposición a la "democracia mediatizada", alcanza sus manifestaciones más nítidas y complejas (QUERMONNE, 1986).

El sistema de gobierno *semipresidencial* tiene un origen coyuntural en el que ha operado la reforma de la Constitución para establecerlo y lograr con ello el propósito de gobernabilidad socavado por un parlamentarismo excesivo y caótico. Aún más, cuando en 1962 el general de Gaulle optó por la elección del Jefe del Estado a través del sufragio universal directo, se impuso a la tendencia, animada entre otros por Maurice Duverger, que favorecía la elección del primer ministro (*jefe del gobierno*) por medio igualmente del sufragio universal directo, sistema adoptado por Israel en su Ley Básica de 1992, pero que entrará en vigor cuando se elija el *knesset* (parlamento) a mediados de 1996. El triunfo de la opción de Ch. de Gaulle, privilegió la gobernabilidad de la unidad política alrededor de un hombre y eliminó los excesos de la "democracia mediatizada" provocada por un sistema multipartidista con representación proporcional. Hoy, los partidos franceses, a contrapelo de las pretensiones originarias del régimen semipresidencial que privilegiaba al electorado sobre ellos mismos, han recuperado la organización de las elecciones presidenciales y cuentan en sus filas con uno o más individuos "presidenciables".

En el régimen *semipresidencial* el Jefe del Estado elegido por sufragio universal y directo sustituye al monarca hereditario o al presidente designado por los parlamentarios o por un grupo de notables cooptantes. El Jefe del Estado elegido por sufragio universal iguala en representación popular al parlamento, de manera que la elección coloca al Presidente de la República por encima del jefe del gobierno y de los ministros. En este sistema, se da el dualismo real del Ejecutivo. El Jefe del Estado es tanto autoridad real, cuanto símbolo del Estado, es decir, además de los poderes nominales, "puede él mismo ejercer efectivamente sus poderes constitucionales y convertirse en el órgano esencial del gobierno. Pero no siempre lo hace" (DUVERGER, 1970).

La afirmación final del párrafo anterior se refiere a la posibilidad o no de que el sistema semipresidencial conviva con un parlamentarismo mayoritario, es decir, con un parlamento con mayoría estable y homogénea a la que pertenece el Presidente de la República, o con un parlamentarismo no mayoritario, en el que el Presidente de la República no basta para garantizar la estabilidad del gobierno, aún cuando pudiera constituir gabinetes centristas "que se apoyarán, ya a la derecha, ya a la izquierda, por el juego de las mayorías alternativas". A este respecto, Duverger (1987), explicó las dos alternativas que pueden presentarse en el caso de una presidencia que deba "cohabitar" con un parlamento no mayoritario. El profesor francés se pregunta al respecto: "¿Duelo o dúo?", y responde: "En un dúo dos artistas tocan o cantan en armonía. En un duelo dos adversarios se enfrentan con las armas en la mano." Gracias a Mitterrand, cuya presidencia reunió a un nuevo presidente con una república nueva, la cohabitación puso a prueba, con resultado exitoso, al semipresidencialismo. En cambio, esta posibilidad condujo

a semidictaduras en la república de Weimar, que experimentó la inestabilidad de repetidas revoluciones parlamentarias, mientras que en el caso de Finlandia el Presidente ocupó un lugar preponderante en el régimen.

Hay tres preguntas más que responder respecto el régimen semipresidencial:

1o. Además del prototipo francés, ¿qué otros regímenes son o han sido semipresidencialismos? Originalmente Duverger incluía a Francia, desde luego, la República de Weimar (1919-1933), Portugal, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islandia e Irlanda. Opiniones encontradas de Shugart y Casey, Lijphart, Sartori y el propio Duverger, han eliminado de la lista a Irlanda, Islandia y Austria, permaneciendo en ella el modelo francés, la Alemania de Weimar, Portugal, Sri Lanka y Finlandia. Francia adoptó el sistema entre 1958 y 1962; la República de Weimar se extiende entre 1919 y 1933; Portugal lo experimentó de 1976 a 1982; Sri Lanka lo acoge en 1978, aunque el ejecutivo monista sigue provocando la duda de si es un sistema semipresidencial o un régimen totalmente presidencial (Sartori, 1994). Por último, el caso más antiguo es el de Finlandia, país que adoptó el semipresidencialismo en 1919. Podríamos en este lugar incluir a Rusia, cuya Constitución de 1993 se asimila al modelo de Francia, pero su corta y accidentada experiencia no permite aventurar por ahora ningún juicio al respecto. Duverger (1988, p. 257) hace las siguientes precisiones:

Siete países de occidente tienen la experiencia de una Constitución que establece que el presidente es elegido por sufragio universal y está dotado de poderes propios, como un régimen presidencial, y que el primer ministro dirige un gobierno que los diputados pueden hacer caer como en un régimen parlamentario. Solamente en un país no ha podido implantarse: en la Alemania de Weimar, donde fue arrastrado por la tormenta hitleriana. En Portugal, se aplica dicho modelo desde hace 18 meses tras medio siglo de dictadura. En los demás países funciona sin sobresaltos: desde hace veinte años en Francia, treinta en Austria y en Islandia, cuarenta en Irlanda y sesenta en Finlandia. Sin embargo, nadie había relacionado las instituciones de esos países hasta 1970, en que se propuso llamar "semipresidencial" el sistema político de los mismos.

2o. ¿Cuáles son las características actuales del sistema de gobierno semipresidencial, aquellas que deban aparecer en una realidad concreta inseparables y correlacionadas entre sí? Dejemos a este respecto que Sartori responda: "...un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características":

- a) El Jefe del Estado (el presidente) es elegido por el voto popular -ya sea directa o indirectamente- para un período predeterminado en el cargo.
- b) El Jefe del Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:
- c) El Presidente es independiente del parlamento pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del Presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el <<potencial de autonomías>> de cada unidad componente del Ejecutivo subsista".

30. ¿Cuál es el mejor de los sistemas en las democracias contemporáneas: el presidencialismo clásico, el régimen parlamentario puro, o el régimen semipresidencial?. Lejos estamos de respuestas al estilo antiguo de Aristóteles, Polibio y Cicerón, quienes basaron sus valoraciones en modelos axiológicos. Hoy domina la idea de que el mejor gobierno no es sólo el gobierno justo, sino el gobierno eficaz, aquel que sea suficiente para mantener la estabilidad institucional del régimen: "La mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse" (SARTORI, *op. cit.*, p. 153).

Desde esta perspectiva empirista y coyunturalista, Sartori se vale de un relativismo "inflexible" para desechar preferencias *a priori* a favor de cualquiera de los sistemas analizados: "A los latinoamericanos -afirma- se les aconseja que adopten el parlamentarismo, pero los franceses lo han abandonado con alivio." Igualmente, el sistema bipartidista atosiga a los ingleses, pero los atomizados italianos lo observan con admiración. En consecuencia, lo más válido es "el alegato *contra* los dos extremos, el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro" y afiliarse *en favor* de los sistemas mixtos. Sartori rechaza, sin embargo, que la forma mixta del semipresidencialismo sea mejor que el presidencialismo, cuando menos para enfrentar a las mayorías divididas. Acepta que la mejor alternativa de cambio para un régimen presidencial es el semipresidencialismo, porque una modificación súbita al parlamentarismo podría constituir un salto al vacío, un ingreso a lo diverso y desconocido con efectos imprevisibles. Pero aún en el caso de un cambio gradual, como el que pretenden los países inmersos en un proceso de Reforma del Estado, el paso del régimen presidencial al semipresidencial no significa el acceso al sistema *mejor*, sino sólo a la opción *más fácil* de aplicar, pues según Sartori, "el semipresidencialismo deja muchos problemas sin resolver", como sería la cuestión de gobernar mediante el acto de legislar.

Esto significa -dice el Florentino- que es imposible gobernar sin que se aprueben las leyes y por tanto el apoyo parlamentario es indispensable para gobernar. La pregunta entonces es: ¿Cómo se pueden unir el acto de gobernar y el de legislar sin perder demasiado el balance, ya sea del lado del Ejecutivo o del Legislativo?

III. El modelo que propone Sartori, particularmente en el caso de México, es un ingenioso sistema que denomina *presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente*, que resuelve el problema de la falta del motor presidencial o parlamentario cuando estos sistemas puros entran en crisis, pero que también solucionan el conflicto del semipresidencialismo, cuyos dos motores pueden funcionar a la vez pero en sentido opuesto. La presidencia *alternativa* puede establecerse para corregir el parlamentarismo, pero también es aplicable a partir del régimen presidencial:

Los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa tienen, en mi opinión, dos opciones. Una en el semipresidencialismo de tipo francés -una solución mejor que el semipresidencialismo de tipo estadounidense y que sin embargo sigue siendo un remedio insuficiente para países como Brasil y, más generalmente, para cualquier sistema político caracterizado por una atomización parlamentaria o un multipartidismo excesivo y cambiante-. La otra opción -plantea Sartori- no es, sin embargo, el parlamentarismo normal, sino uno que se autocorrija. Igualmente me parece (desde luego, por motivos muy distintos) que la fórmula del presidencialismo alternativo sería más adecuada para México -en su larga marcha hacia desconcentración del poder-, que una fórmula semipresidencial.

El objetivo de esta propuesta, dice Sartori, es lograr que los mecanismos constitucionales promuevan el buen gobierno y obstruyan al mal gobierno, entendiendo al primero como aquel al que no se le permite funcionar y se le estimula para que actúe responsablemente, mientras el segundo es el gobierno inestable, incompetente, ineficiente y/o impotente (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

DUVERCER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, 5a. ed.

Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed., 4a. reimp. *Échec au roi*, 1978, así como la bibliografía citada por Duverger, sobre el Semipresidencialismo en Irlanda, *cfr.* B. Chubb, *The Government and Politics of Ireland*, Stanford y Londres, 1970, y G. Langrod y M. Clifford-Vaughan, *L'Irlande*, 1968; sobre el de Finlandia, *cfr.* J.

Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge -,Mass, 1971; P. Kastari, *La Présidence de la République en Finlande*, Neuchatel, 1962; A. Djermane, *Le Parlement en Finlande*, 1969 (tesis, París); J. H. Hodgson, *Communism in Finland*, Princeton, 1967. *La Cohabitation des français*, Puf, París, 1987.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Éditions du Seuil, 1986.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

sistema unicameral

I. Del latín *uni*-uno, sólo uno (*unus*-uno + *i*-voval temática de muchos sustantivos y adjetivos) + (Del latín *camera*-bóveda, cuarto con bóveda, del griego *kamára*-bóveda, del indoeuropeo *kamer*-curva o bóveda) (*vid. infra, sistema*).

II. El término *unicameralismo* equivale al de *monocameralismo* y es utilizado para identificar a los poderes legislativos o parlamentos que sólo cuentan con una cámara, tales como los de Israel, Nueva Zelanda, Dinamarca, Costa Rica y Guatemala. Por el contrario, la asamblea legislativa bicameral está constituida por dos cámaras, como por ejemplo el parlamento británico (la Cámara de los Lores y la de los Comunes), el congreso norteamericano (la Cámara de Representantes y el Senado), el parlamento francés (la Asamblea Nacional y el Senado), el parlamento de la República Federal Alemana (*Bundestag* y *Bundesrat*), el parlamento Suizo (Consejo Nacional y Consejo de los Estados) y hasta el sistema bicameral de la desaparecida Unión Soviética (Soviet de la Unión y Soviet de las Nacionalidades).

Según Maurice Duverger (1998) el tema sobre si el parlamento debe tener una sola cámara o varias fue un punto sumamente polémico a principios de este siglo y lo siguió siendo en Francia hasta 1969, año en el que fracasó el referéndum convocado por de Gaulle para suprimir el Senado, en razón de lo cual tuvo que abandonar la presidencia. El mismo profesor francés estima que este tema pierde su actualidad en virtud de que las "segundas cámaras están en vías de desaparición, particularmente en los estados unitarios, pues en los estados federales el senado cumple una función representativa y de equilibrio de los estados miembros en el Estado Federal".

Contrariamente a Duverger, Berlín Valenzuela afirma:

Son pocas las naciones que han adoptado el unicameralismo, debido a que el sistema bicameral parece más eficaz, lo que ha hecho que casi todas las naciones se inclinen por él para integrar sus parlamentos. A manera de ejemplos, se mencionan: Dinamarca, Nueva Zelanda, Israel, Costa Rica, Guatemala; sin omitir que Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, en Latinoamérica, lo han instituido como su forma parlamentaria.

De las treinta y nueve democracias con una población superior a los 200,000 habitantes, identificadas por Leonard y Natkiel sólo diez son unicamerales. El unicameralismo suele limitarse a pequeñas democracias. El mayor Estado unicameral es, actualmente, Portugal, con una población de alrededor de diez millones de personas. Por otro lado, los países comunistas son, generalmente unicamerales (*Enciclopedia*, 1991, p. 660).

Entre las ventajas que se le atribuyen al sistema unicameral están:

a) La mejor expresión de la voluntad del pueblo;

b) la disposición de mayor tiempo para legislar con moderación y prudencia, que en el caso del *bicameralismo* puede provocar enfrentamientos entre las cámaras y división social;

c) mayor sencillez en los procedimientos parlamentarios, lo cual acerca al parlamento con el pueblo de manera más fácil y frecuente; y

d) economía en los gastos, al suprimir o impedir el sostenimiento de dos cámaras, lo cual implica, como afirma Cabanellas, "la existencia de menos legisladores, que con tanta frecuencia cobran pero no legislan".

III. Respecto del régimen mexicano debemos reconocer que mantiene un sistema mixto, pues en el régimen federal el Congreso de la Unión está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, pero a nivel de cada uno de los estados de la federación impera el unicameralismo, es decir, la legislatura de cada Estado se constituye por la sola cámara de diputados. La Constitución Federal determina en un título especial, "De los estados de la Federación y del Distrito Federal", las reglas que deben adoptar las entidades federativas para su régimen interior, que no puede ser sino una forma de gobierno republicano, representativo y popular y, aunque el texto de la ley fundamental no especifica que en los estados sólo puede funcionar una cámara, de la lectura del texto constitucional se infiere el monocameralismo. Así, la fracción II del artículo 116 de la ley fundamental especifica:

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Puede advertirse, en consecuencia, que el *bicameralismo* adoptado a nivel nacional es resultado indefectible de la forma federal que asume el Estado mexicano, es decir, que el Senado de la República es una segunda cámara federalista, por lo que sería improcedente la segunda cámara en las entidades federativas. No obstante lo anterior, durante el siglo XIX algunos estados como Veracruz y Durango adoptaron en forma efímera el *bicameralismo*. De igual manera, sin haber desaparecido el estado federal la Constitución de 1857 suprimió el Senado por considerarlo "inútil, conservador y pernicioso a la República", según consta en los debates del Constituyente, y no fue restablecido hasta 1874. Con sus altibajos y no exento de discusiones enardecidas, el régimen bicameral mexicano se ha sostenido durante más de un siglo y las reformas recientes tienden a su consolidación y fortalecimiento.

Aquellos que se oponían a la institución del Senado de la República, eran precisamente quienes no podían ocupar un escaño en él por la vía de la elección popular, pero en la medida que se ha aceptado que existan senadores de primera minoría, este rechazo a la segunda cámara ha disminuido, con lo que se demuestra que más que razones parlamentarias y de eficiencia legislativa, se esgrimían razones político-electorales para pedir su desaparición constitucional.

En contra del unicameralismo se arguyen las supuestas ventajas bicameralismo, mientras que operan a su favor los defectos y limitaciones de éste, de manera que el sistema unicameral parece no tener virtudes ni defectos propios.

El *bicameralismo* (*vid. supra*) es valorado favorablemente porque "contribuye al mejoramiento técnico de la legislación", según afirma Nino Olivetti (BOBBIO Y MATTEUCCI, 1987), pues la Cámara *revisora* puede resolver los defectos no advertidos o los excesos provocados y consentidos por la Cámara de *origen*. Esto no es necesariamente cierto; la Cámara revisora puede cometer idénticas irregularidades, a menos que esté compuesta por miembros sobresalientemente calificados desde el punto de vista técnico y jurídico, pero aun en este caso suele suceder que la identidad partidaria de los legisladores de ambas cámaras los obligue a adoptar las mismas

decisiones. Por otra parte, si el *bicameralismo* se funda en dos cámaras con poderes similares y los conflictos entre ellas se resuelven mediante "conferencias" de comisiones y grupos mixtos de parlamentarios de ambos, ocurre un sistema bicameral con vocación monocameral o unicameralista.

Se afirma igualmente que dos cámaras representan mejor que una sola las fuerzas políticas de la nación, lo cual aparenta tener un real sustento sociológico. La representatividad sociológica (DUVERGER, 1988) no depende del número de organismos representativos, sino del sistema de representación. Así, se logra una más completa representatividad de las fuerzas sociales y políticas mediante los sistemas electorales de representación proporcional y mixtos, que a través de los de mayoría relativa. El bicameralismo es en efecto más representativo, sólo en el caso de una segunda Cámara Federalista (Estados Unidos y México, p.e.) integrada por representantes (senadores) de cada una de las entidades federativas.

El otro criterio que afirma la supremacía del *bicameralismo* sobre el *unicameralismo* estima al primero como un sistema que "permite un control más atento y minucioso del ejecutivo", propiciatorio de la estabilidad del gobierno (NINO OLIVETTI, *Op. cit.*). Respecto al *control*, ciertamente el bicameralismo en el *sistema parlamentario* (*vid. infra*) constituye un mecanismo de máxima eficacia, pues el gobierno debe contar con la confianza y el apoyo de ambas cámaras. No puede decirse lo mismo en cuanto a la estabilidad del gobierno, pues aún en un *sistema presidencial* (*vid. infra*) el sistema de dos Cámaras contribuye a la creación de un ambiente de permanente crítica al gobierno, que sufre la presión de los legisladores desde dos flancos; o bien, pese a contar con mayorías partidarias afines en ambas cámaras, la inestabilidad es producto de la indisciplina de los partidos, como sucede en los Estados Unidos.

En México el *unicameralismo* sólo existe a nivel de los estados de la República y tuvo una existencia efímera en el régimen federal, comprendida entre 1857 y 1874. Sin embargo, el bicameralismo mexicano posee vocación unicameralista, en virtud:

- 1o. Del presidencialismo exacerbado, el cual permite al Ejecutivo controlar por igual ambas cámaras;
- 2o. el sistema del partido dominante y hegemónico, dominado a la vez por el Presidente de la República;
- 3o. la existencia formal del derecho de iniciativa compartido por los legisladores y el Ejecutivo, pero prácticamente monopolizado por éste último, aunque se advierte una transición hacia un equilibrio que permite la elaboración de iniciativas conjuntas entre el Ejecutivo y los legisladores, o entre legisladores de varios partidos incluido el gobernante PRI;
- 4o. la existencia de muy importantes facultades exclusivas en cada una de ambas cámaras, lo cual impulsa propuestas para convertirlas en atribuciones conjuntas del Congreso y eliminar así desequilibrios y diferencias indispensables a un sistema bicameral; y
- 5o. la cada vez más frecuente, pero también menos eficaz, práctica de las "conferencias" entre comisiones de ambas cámaras, cuyo propósito no es otro sino lograr acuerdos previos a la aprobación de iniciativas, resolver posibles diferencias entre diputados y senadores y, sustancialmente, evitar el ejercicio del derecho de la Cámara revisora de devolver el proyecto correspondiente a la de origen, con las observaciones del caso, procedimiento que por estar previsto en la Constitución debiera ser normal, pero que en la práctica genera expectación y adopta tintes de crisis política.

La Reforma del Estado en México, uno de cuyos principales capítulos es el alcance del equilibrio entre los poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, así como la renovación del federalismo,

acarreará sin duda un mejor y más democrático funcionamiento del Congreso de la Unión y del bicameralismo, pues de lo contrario podría presentarse una situación similar a la acontecida en el siglo XIX, que propició la supresión del Senado y la erección del país en un sistema unicameral (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

BOGDANOR, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed., 4a. reimp.

sistemas de gobierno

I. *Gobernar* proviene del latín *gubernare* y del griego *Kybernan-gobernar*, misma raíz del término *cibernética*.

Alemán, *regierung*; francés, *gouvernement*, inglés, *government*; italiano, *governo*; portugués, *governo* (vid. *infra*, *sistema*).

II. La expresión *sistema de gobierno*, en el lenguaje parlamentario, es utilizada con un significado equivalente al de las expresiones *formas de gobierno*, *régimen de gobierno*, *régimen político* y *sistemas políticos*, aunque cada una de ellas pudiera enfatizar aspectos privativos según el contexto en que se pronuncien, o de acuerdo con el tipo de discurso en que se utilicen.

Paolo Biscaretti di Ruffia (1965, pp. 22-35) repite la noción jurídica de los elementos del estado y enumera estos así:

1. El gobierno;
2. El pueblo; y
3. El territorio.

La forma de gobierno indica la posición que guardan entre sí los órganos constitucionales del Estado, de manera que aquí el vocablo gobierno se entiende no como aquel elemento constitutivo del Estado, sino sólo como el conjunto de las principales instituciones estatales, identificadas en este caso con los poderes Legislativo y Ejecutivo, particularmente. La forma de estado, en cambio, se refiere a la "posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos constitutivos del Estado". Los *sistemas de gobierno*, en consecuencia, aluden a lo que la teoría política conoce como formas de gobierno y éstas, a su vez, se correlacionan con las formas de estado, a las cuales caracterizan en buena medida.

Es más usual en esta época la aplicación de las expresiones *régimen político* y *sistema político*, en cuanto que ambas envuelven una realidad más amplia que la de las instituciones o aparato del Estado y aún más que la incluida en los vocablos gobierno, pueblo y territorio. Maurice Duverger (1970, p. 65) define al régimen político como "un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados", y agrega que en cierta manera los regímenes políticos "son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas". Las instituciones políticas son aquellas estructuras y las relaciones que se derivan de ellas, referidas al poder. Las instituciones que forman un régimen político integran un todo coherente, se vinculan en una estrecha interdependencia entre ellas mismas, "como la hay también entre el régimen político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en

que se desenvuelve". Desde otra perspectiva, el propio Duverger propone llamar régimen político, en sentido amplio, la forma que toma en un grupo social dado, no sólo en la organización estatal, la distinción de gobernantes y gobernados. Dentro de la misma escuela francesa, se entiende por régimen político: "el conjunto de los elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado". Más vasta que la noción jurídica del Estado, este concepto de régimen político incluye como componentes esenciales: "el principio de legitimidad, la estructura de las instituciones, el sistema de partidos y la forma y papel del estado" (QUERMONNE, 1986).

Para los efectos de su uso parlamentario, conviene igualmente distinguir entre régimen político y sistema político, entendiendo a este último como el modelo de interdependencia entre el régimen político y el contexto social en que se desarrolla. Así, por ejemplo, el régimen político democrático se desenvuelve en un contexto ideológico liberal, un marco económico capitalista y una organización social fundada en el reconocimiento de la igualdad originaria de todos los seres humanos, pero diferenciados en clases y *status* reconocidos. A esta compleja realidad se refiere el vocablo *sistema político*, si bien éste y *régimen político* se utilizan con frecuencia como sinónimos. Así, pues, es común oír referencias a las categorías régimen o sistema democrático, liberal, socialista, de dictadura conservadora, de monarquía tradicional, autoritario, etcétera.

Hay que precisar que el concepto *sistema* se utiliza amplia y puntualmente en el campo de las ciencias sociales y con él se hace referencia a un todo complejo integrado por partes vinculadas estructural y funcionalmente entre sí, es decir, un sistema es un todo complejo cuyas partes están estructuralmente enlazadas y la función que cumple cada una de ellas sirve para mantener la estabilidad de las demás y del todo en su conjunto. De esta manera, el sistema social se compone de varios subsistemas que lo integran los cuales se encuentra el subsistema político, que a su vez puede ser considerado como un sistema completo en sí mismo. Sin embargo, el sistema político no es fácilmente comprensible sin referirlo al sistema económico, al social y al cultural, con los que se correlaciona en una sociedad dada.

Al referirse al sistema político, Loewenstein (1976, p. 305) afirma:

En el sentido más amplio, todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales, es un sistema político; su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio. Ahora bien, empleado en este sentido, el concepto "sistema político", al ser susceptible de ser aplicado a cualquier Estado, se ensancha de manera que es prácticamente inservible, a no ser que se llene dicha estructura con un contenido determinado.

En consecuencia, Loewenstein sugiere que la diferenciación de los sistemas políticos se realice con base en las ideologías y las instituciones "típicas" que les corresponde en la sociedad donde funcionan. La interesante y singular clasificación que propone este tratadista (*op. cit.*, p. 32) se resume brillantemente en la siguiente exposición:

El concepto "sistema político" no tiene el mismo significado que el concepto "forma o tipo de gobierno". Como concepto genérico, el término "sistema político" abarca por lo general una serie de tipos de gobierno que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que a estas corresponden. Así, el sistema político del constitucionalismo democrático incluye diversos tipos de gobierno que, según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal, se institucionalizan como presidencialismo, parlamentarismo con supremacía de la asamblea o del gabinete, gobierno de asamblea, gobierno directorial, democracia directa o semidirecta. Todos estos tipos de gobierno están inspirados por una misma ideología, esto es, por aquella concepción que considera la voluntad popular como el poder supremo. Frente a esto, el

sistema político de la autocracia presenta un repertorio más amplio de ideologías políticas dominando el proceso del poder: se advierten, entre otros, sistemas de valores de tipo minoritario-élite, de legitimación mágica, timocrático, proletario, racial, corporativo, todos ellos caracterizados por negar el principio de igualdad. En correspondencia con la respectiva ideología dominante, y como materialización de ella, se constituyen las más diversas formas de gobierno: monarquía absoluta, gobierno de asamblea tal como lo practica hoy el comunismo (en 1976, año de edición de la obra consultada), la dictadura personal del fascismo y del nazismo, así como los diferentes regímenes autoritarios, orientados hacia un neopresidencialismo, cuyo telos ideológico no es sino una capa exterior que cubre el monopolio del poder que ejerce el dominador de hecho: estas estructuras del poder pueden ser denominadas gobiernos horizontales, ya que no están en absoluto enraizadas en los destinatarios del poder.

En virtud de una precisión terminológica, quede, pues, asentado que el concepto "sistema político" se refiere a la estructura ideológica, mientras que el concepto "tipo de gobierno" o "régimen político" alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal.

Aunque a partir de la caída del muro de Berlín en 1989, el socialismo dejó de ser una opción política real en el mundo, salvo los casos muy sobresalientes de China y Cuba, existen aun sistemas autoritarios, o sociedades políticas en transición a la democracia, lo que hace difícil en este momento intentar una clasificación inobjetable de los sistemas políticos contemporáneos. La sociología política permite distinguir entre poliarquías competitivas y plurales (reconocidas universalmente como *democracia liberal*), y sistemas autoritarios. En términos generales, las primeras se distinguen por su pluralismo y la renovación periódica de sus gobernantes por medio de elecciones libres; mientras que estos últimos tienen como rasgo concurrente, dice Duverger, ser monolíticos y sus gobernantes no pueden ser echados del poder por medios legales. Mientras el autoritarismo es "el reino del jefe", como lo identifica Georges Burdeau, la democracia aspira a ser el "reino de todos", caracterizándose como un sistema de diálogos, los cuales, de acuerdo con el profesor francés G. Vedel (*cf.* MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA, 1974, pp. 133 y 134), son los siguientes: entre el poder constituyente y el poder constituido; entre gobernantes y gobernados; entre el parlamento y el ejecutivo; entre la mayoría y la minoría; y, entre el Estado y los grupos. Estos diálogos están regularmente acompañados de otros subtipos, dependiendo de la manera en que se organizan en cada régimen. Los principales subtipos democráticos de sistemas políticos y de gobierno, son el régimen presidencial, el régimen parlamentario y el régimen de asamblea. Manuel Jiménez de Parga resume las características generales de éstos en los siguientes términos:

"1. El *régimen presidencial* supone que la misma persona es, a la vez, jefe del estado y jefe del gobierno; los ministros (secretarios) no son responsables ante las asambleas; existe -en teoría- una separación rígida de los poderes constituidos. El presidente -jefe del gobierno- es, además, elegido por el pueblo y responde de su gestión ante él.

"2. El *régimen de asamblea* se articula con una confusión de poderes en beneficio de la cámara representativa. El gobierno es un mero comisionado de la asamblea: ni puede decidir de acuerdo con su propio parecer, ni puede presionar sobre los diputados. Como tal «comisionado» es nombrado directamente por la cámara todopoderosa.

"3. El *régimen parlamentario* es el sistema típico de la colaboración de los poderes. Por un lado hay un jefe del estado (rey o presidente de la república) políticamente irresponsable; por otro, un parlamento que controla la gestión gubernamental.

"Los tratadistas contemporáneos -concluye Jiménez de Parga- suelen distinguir *tres subespecies* de regímenes parlamentarios: dualistas, monistas y regímenes de gabinete."

III. El texto constitucional de México hace referencia frecuente a las expresiones forma de gobierno, gobierno federal, gobierno de la república y gobierno nacional, pero en ningún caso alude al régimen político o al sistema político o de gobierno. Estas expresiones son propias del lenguaje coloquial, de los textos de opinión y politológicos y, desde luego de los discursos y la argumentación parlamentarios. En todos estos ámbitos, como ocurre casi seguramente en la mayoría de los países del mundo occidental, es común utilizar los términos Estado, gobierno y régimen con igual connotación y significado; pero las diferencias, por sutiles que parezcan, se hacen notar de acuerdo con el énfasis o el contexto en que se pronuncien; tal es el caso de la expresión "régimen de economía mixta", que alude no a una forma de gobierno, sino al tipo y magnitud de participación del sector público en la economía.

Hasta hace muy poco en México el término *régimen* servía para designar un periodo o etapa gubernamental y aun todo un periodo histórico de la vida institucional del país. Igualmente se utiliza el vocablo régimen para anteponerlo al nombre del gobernante central, es decir, del presidente de la República en cuestión. Así, es común referirse al régimen de la Revolución, para aludir al lapso que se extiende desde 1917 hasta nuestros días, o bien al régimen de Cárdenas, de Alemán, etc., para hacer referencia al periodo gubernamental que presidieron Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán, respectivamente. Este uso corresponde, por ejemplo, a las expresiones francesas Primera o Quinta repúblicas o a la muy universal de *ancien régime*.

También es significativo en México la distinción que ocurre en el lenguaje cotidiano y particularmente en el marco de la cultura política, entre régimen político y *sistema*, la cual implica que mientras régimen político se refiere a las instituciones legalmente definidas, el sistema alude también a formas particulares de relación entre los actores e interlocutores políticos y a la urdimbre de vínculos y lealtades establecida a lo largo de la vida del régimen. Así, mientras el régimen presidencial se refiere a los poderes de los que está investido en México el presidente de la República y a la existencia de instituciones que constitucionalmente determinan una división de poderes y relaciones ejecutivo-legislativo basadas en la capacidad jurídica del Congreso para controlar por diversas vías al gobierno, el *sistema* implica la supremacía constitucional y metaconstitucional de que ha gozado el presidente por sobre los demás poderes y por encima de las autoridades regionales establecidas por el régimen federal.

Estar *en* o *con* el sistema ha sido durante más de seis décadas la parte medular del juego político mexicano, si bien a últimas fechas empieza a consolidarse un régimen plural de partidos, en el que la erradicación del sistema de partido de Estado y la sustitución de la confusión autoritaria gobierno-partido, por un régimen de partidos competitivos donde es clara la función de la mayoría frente a minorías que ejercen la crítica y la oposición democrática, empieza a ser parte de la cultura política ciudadana.

El artículo 40 de la Constitución mexicana de 1917 vigente determina la forma de gobierno cuando establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965.

BURDEAU, Georges, *La Démocratie*, Du Seuil, París, 1966 Colección "Points Politique".

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

_____, *Les régimes politique*, PUF, París, 1981 Colección "Que saisje?"

JIMÉNEZ DE PARCA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1974.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Du Seuil, 1982.

sistemas electorales

I. (*Vid. infra, sistema*). Los sistemas electorales aluden a las elecciones democráticas de los gobernantes. *Elección* viene del latín *electionem*, "acusativo de *electio*, participio pasivo de *eligere*, elegir, escoger, elegir por votación.

Alemán, erwählung, francés, election; inglés election; italiano, elezione; portugués, Eleição.

II. En las democracias representativas la lucha política asume un carácter abierto, transparente y competitivo entre diversas fuerzas ideológicas, las que se manifiestan por medio del ejercicio de libertades políticas constitucionalmente reconocidas. La libertad de pensamiento y expresión, la libertad de reunión y de asociación con fines políticos, y la libertad de sufragio, entre otras, constituyen el sustrato de la democracia representativa, una de cuyas instituciones más importantes es la elección de los gobernantes, mediante procedimientos a cielo abierto, en comicios donde los contendientes escenifican una lucha sincera por los cargos públicos, los cuales se renuevan con cierta periodicidad. En la competencia electoral contemporánea los partidos políticos juegan un papel central, de manera que su intervención en las elecciones le proporciona un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Los sistemas electorales influyen en la determinación de los sistemas de partidos y a la vez son influidos por éstos, a tal grado que los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger (1988) y Sartori (1994).

A primera vista un sistema electoral es un método de selección de gobernantes, o sea, de detentadores del poder, por aquellos que son los propios destinatarios del poder; es decir, las elecciones están vinculadas de origen con la idea democrática de la política y el gobierno. Sin embargo, la variedad existente de sistemas electorales, prueba que unos pueden ser más eficaces que otros para asegurar representatividad, equidad, legitimidad y legalidad de las votaciones, razón por la cual los sistemas electorales siguen siendo la cuestión central de las democracias representativas, pues de ellos depende más que de otra cosa la garantía de la gobernabilidad de los estados democráticos modernos.

Para efectos parlamentarios, los sistemas electorales constituyen la forma en que "se repartirán los escaños de los diputados, teniendo en cuenta los sufragios expresados por los electores", según lo explica Duverger, o bien: "un método de asignar cargos a los candidatos y a los partidos políticos, un procedimiento para traducir los votos en escaños", de acuerdo a lo que expresa *la Enciclopedia de las Instituciones Políticas*. Estas definiciones privilegian, desde luego, las elecciones parlamentarias, en las que indirectamente se elige al gobierno, pero hay que reconocer que los sistemas electorales son igualmente relevantes para conducir y determinar la elección de los ejecutivos, particularmente en los regímenes presidenciales y semipresidenciales. Dieter Nohlen (1994) va un poco más allá al expresar que: "Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños", aludiendo desde luego a que los sistemas electorales contienen los procedimientos que permiten a los electores manifestar a través del voto el partido o el candidato de su preferencia.

Un elemento coincidente en los diversos tratadistas respecto a los sistemas electorales, es el de considerar a éstos como factores explicativos de las características que asumen la organización y

el funcionamiento de los sistemas de partidos. Hay también coincidencias respecto a que los sistemas electorales constituyen la llave maestra para conseguir el mayor equilibrio entre número de votos por partido y número de asientos en los parlamentos plurales. Los sistemas electorales pueden conseguir, en consecuencia, según lo disponga la correlación de fuerzas políticas de que se trate, una adecuada representación, o una más o menos abrupta *sobre o subrepresentación*, lo cual generará a la vez efectos políticos en los otros componentes del sistema, particularmente en lo que se refiere al régimen de partidos políticos. Está aún por explotarse la correlación existente entre el sistema electoral y la participación de los electores en las votaciones, pues se aventura la hipótesis de que un sistema de simple mayoría desalienta la participación, mientras que la representación proporcional tiende a abatir el abstencionismo porque disminuye o evita el desperdicio de los votos.

Según Bogdanor y Butler (1983):

Los sistemas electorales pueden analizarse en tres dimensiones. Primero, el método de calcular votos o "fórmula electoral" (RAE, 1971) -los tres sistemas principales son la mayoría relativa, la mayoría absoluta y el proporcional; segundo, el tamaño de la *circunscripción* o "magnitud del distrito" (véase RAE)- las *circunscripciones* pueden ser uninominales, plurinominales o nacionales; y tercero, la opción de candidatos que tiene el elector.

Duverger, por su parte, reconoce sistemas de escrutinio mayoritario a una o dos vueltas, representación proporcional y regímenes mixtos.

Una buena síntesis de lo que son estos sistemas electorales la ofrece Sartori (1994), cuando afirma:

En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema -dice Sartori- permite muchas variaciones.

Por lo que se refiere a los sistemas mixtos, se reconoce que son medio proporcionales, medio mayoritarios. El ejemplo más sobresaliente es el doble voto alemán, en el que cada elector dispone de dos papeletas de voto, una para elegir al diputado de la circunscripción uninominal y otra para seleccionar un partido y de esta manera elegir diputados plurinominales de representación proporcional. Desde luego, en la experiencia alemana el *bundestag* se integra con la mitad de diputados de mayoría relativa y la otra mitad con los de representación proporcional.

Los sistemas electorales pueden ir acompañados de lo que la doctrina llama "el premio a la mayoría", lo cual entraña una manera legal de legitimar la sobrerrepresentación, como ocurría en el sistema usado en Argentina hasta 1962 o la fórmula adoptada desde hace tiempo por Paraguay, pero que no deja de estar presente en el método de alianzas europeo denominada *apparentement* (emparentamiento).

Las fórmulas para convertir los votos en escaños o curules, dentro de la representación proporcional, son numerosas y cada una de ellas provoca resultados específicos en la composición de los parlamentos y en el régimen de partidos. La proporcionalidad del reparto de asientos también depende de la combinación entre aquella fórmula y, por ejemplo, el tamaño de las circunscripciones electorales y la existencia o no del *ballotage* o elección a dos vueltas. Esto último no es privativo de la *representación proporcional*, pero sí lo es el escrutinio de lista frente al

escrutinio uninominal, más propio de los sistemas mayoritarios. Las fórmulas que se utilizan para repartir las curules de representación proporcional son:

1. El voto único intransferible (VUT);
2. el método del mayor residuo o resto mayor,
3. el método de d'Hondt o del mayor promedio; y
4. la fórmula sainte-lague. Así, mientras el método del resto mayor o del mayor residuo beneficia más a los partidos pequeños, el método de D'Hondt, preferido en la mitad de los países latinoamericanos, favorece a los partidos más grandes.

Estamos ahora en posibilidad de precisar la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. En 1945 Duverger formuló lo que él mismo llama tres leyes sociológicas fundamentales:

- 1o. El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo;
- 2o. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros;
- 3o. El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas.

A partir de las leyes sociológicas de Duverger se ha suscitado una interesante discusión que pretende restarle validez, pero que en el fondo robustece la convicción de la real influencia de los sistemas electorales sobre el número y aún sobre la calidad de los partidos. Nohlen (1993), por ejemplo, afirma que dichas leyes "son en varios sentidos erróneas o inadecuadas" y cita experiencias que las contradicen. De la misma manera Sartori (1994) cuestiona a Duverger y, basado en datos empíricos las transforma en cuatro leyes "formuladas en términos de condiciones necesarias y suficientes", mediante las cuales parece probar, entre otras afirmaciones, que el efecto multiplicador de la *representación proporcional* es una "ilusión óptica".

Los sistemas electorales en América Latina están delineados por sus turbulentos sistemas políticos, por la frecuencia e intensidad de sus movimientos sociales y por el reciente despertar de fuerzas democráticas que exigen cambios definitivos para el establecimiento de un régimen constitucional moderno y estable. Hay una rica literatura acerca de estos temas, que cada vez más ocupan la atención de especialistas y de políticos militantes. El libro de Dieter Nohlen *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre, la reforma electoral*, es una síntesis ilustrativa de lo que ocurre al respecto en la región y una descripción integral de los diversos sistemas que funcionan en los países latinoamericanos.

Un hecho singular de las naciones latinoamericanas es que en ellas opera el régimen presidencial, lo cual implica la existencia de elecciones del Ejecutivo y el Legislativo al mismo tiempo, provocando una interrelación entre ambas que varía de intensidad, de acuerdo a si se realizan o no simultáneamente. Nohlen distingue tres grados: "Baja simultaneidad (se da cuando estas elecciones se llevan a cabo en el mismo día); simultaneidad mediana (se produce cuando se sufraga con la misma boleta); alta simultaneidad (existe cuando el elector tiene un sólo voto)". De dieciocho países latinoamericanos, sólo Brasil, Chile y Colombia no realizan elecciones simultáneas de parlamento y Presidente. El interés sobre esta cuestión estriba en advertir los efectos de la simultaneidad en los resultados electorales por partido y la atracción que un buen candidato presidencial puede ejercer sobre la votación parlamentaria. Los niveles de influencia, dice Nohlen,

... pueden ser afectados por el sólo *timing* de las elecciones para los diversos órganos (ninguna o baja simultaneidad). Y más allá de la cuestión sobre los posibles efectos de, por ejemplo, la igual o desigual duración del mandato (baja simultaneidad), se encuentra el problema de cual es, desde el punto de vista político-constitucional, la mejor solución respectiva en relación con las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad de desempeño gubernamental frente a demandas políticas al sistema de gobierno, o sea, la gobernabilidad.

Respecto a la elección de Presidente de la República, la duración del mandato es de cuatro años en seis países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Honduras); de cinco años en nueve (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La reelección inmediata sólo es válida en Argentina, Dominicana, Paraguay y Perú; mientras que la reelección pasado un periodo se admite en Bolivia, Brasil, Colombia y Uruguay, en tanto que Panamá y Venezuela la aceptan pasados diez años, o sea, dos periodos constitucionales. La no reelección absoluta es norma constitucional en Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Como lo afirma Dieter Nohlen (*op. cit.*), el debate y cuestionamiento de los sistemas electorales es mucho más intenso en América Latina que en Europa y tal vez que en el resto de los países que han ingresado a la democracia representativa y parlamentaria. En los países de la región latinoamericana es mucho más amplia la agenda de temas electorales en sus procesos de reforma que en otras latitudes, porque comprende tanto los problemas de la organización electoral, cuanto el derecho electoral y el sistema electoral mismo. Como quedó expuesto anteriormente, a esta intensidad del debate también contribuye el que en estos países tengan lugar tanto elecciones de presidente como elecciones parlamentarias o legislativas.

El funcionamiento de los sistemas electorales en Latinoamérica se correlaciona con la división de los países en circunscripciones territoriales para aplicar la regla de representación proporcional, en la que también cuenta el tamaño de estas demarcaciones y las posibilidades de poner en juego la práctica del *gerrymandering*, o sea, la formación deliberada de distritos electorales con ciertas mayorías predeterminadas. En segundo lugar, la regla general en estas naciones es que el elector tiene un solo voto para votar una lista, aunque puede darse el caso de Venezuela, en el que el elector tiene un voto para elegir la lista de la circunscripción proporcional y otro para votar por un candidato en el distrito uninominal. En tercer término, las candidaturas y las listas son regularmente cerradas y bloqueadas, salvo los casos especiales de Brasil, Panamá y Perú y las modalidades al respecto en Chile y Uruguay. Por último, el método de adjudicación de asientos parlamentarios más utilizado en los países latinoamericanos es el del cociente electoral simple, complementado por el de resto mayor; mientras que Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela usan el método D'Hondt. Uruguay es el único país de la región que aplica la representación proporcional pura o integral (NOHLEN, *op. cit.*, pp. 132 ss.).

III. Para entender el sistema electoral mexicano, según lo consideran todos los analistas del mismo, (JOSÉ WOLDENBERG *et al.*, 1995; ARTURO NÚÑEZ, 1993; DIETER NOHLEN, 1993 y 1994) es preciso escudriñar en el régimen o contexto político en el que opera y que explica las numerosas reformas a las que ha estado y está sujeto. Es cierto, como afirma Nohlen, que sin esta referencia a los aspectos contextuales del régimen político mexicano, "no serían ni inteligibles ni comprensibles el sistema electoral mexicano, sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo" (1994, p. 243). El hecho que el debate sobre la reforma electoral no haya concluido desde que en 1977 se realizó la más importante renovación política dentro del régimen de la Constitución de 1917, acusa sin duda alguna que las sucesivas transformaciones legales e institucionales, si bien han constituido avances importantes, no han satisfecho plenamente la demanda ciudadana de configurar un sistema que garantice elecciones plenamente democráticas. Es en estos términos que Woldenberg *et al.* (*op. cit.*) consideran el planteamiento de la actual etapa de revisión del sistema electoral de México, al afirmar:

Sabemos que muchos cambios centrales de la política mexicana se han originado a partir de nuevas reglas y nuevas instituciones, y que ha sido a través de ellas como el reclamo democrático ha ido cobrando forma y cuerpo", si bien esto no significa para ellos que la realidad democrática se genere a partir de "buenas reglas", sino que "las reglas para una contienda cabalmente democrática, son consecuencia de una realidad que ya las exige" (pp. 8-9). Nohlen (*op. cit.*, 1994), por su parte, descubre que el sistema electoral ha sido reformado continuamente casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, a clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado.

Nohlen concluye de esto que,

...cuando los comicios ofrecen un resultado algo inquietante para el PRI (Partido Revolucionario Institucional), esto es también motivo para una reforma política, en pro de la cual se articula todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hace en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral -rubrica Nohlen- ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano.

Lo anterior, sin embargo, sólo es parcialmente cierto a la luz de las reformas provocadas por los resultados electorales de las controvertidas elecciones federales de 1988, que obligaron al partido gobernante a afirmar que se estaba pasando de un régimen de partido dominante a otro "más competitivo" y a promover una reforma que asegurara *governabilidad* premiando ampliamente a la mayoría, mediante una posible sobrerrepresentación mínima de más de quince puntos porcentuales. En virtud de los resultados electorales de 1991 la "cláusula de gobernabilidad" no tuvo aplicación práctica, habiéndose derogado merced a nuevas reformas que rigieron los comicios de 1994, los cuales arrojaron otra vez resultados muy favorables al PRI. No obstante, la demanda por una mayor democratización electoral continua no sólo para evitar los supuestos o reales fraudes en los comicios, esgrimidos antaño, ni principalmente para eludir los conflictos poselectorales que tienden a diluirse, sino a garantizar la imparcialidad en los órganos, procedimientos y principios electorales; a obtener la equidad en la competencia electoral, particularmente en materia de financiamiento de los partidos, límites a los gastos de campaña, acceso a los medios de comunicación y otros capítulos de la misma índole; a incrementar la democratización en la integración o conformación de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso; y, finalmente, a fortalecer y consolidar un sistema de partidos representativo, a través del mantenimiento de la figura del registro condicionado al resultado de la elección, quitar el derecho de participación a los partidos que no obtengan cuando menos el 1.5 por ciento de la votación en comicios federales, aumentar el umbral para que los partidos tengan derecho a diputados de representación proporcional, eliminar trabas para la formación de coaliciones, y establecer la figura de las asociaciones políticas nacionales y regionales (WOLDENBERG, *op. Cit.*, 1995).

El sistema electoral mexicano incluye la elección directa, mediante sufragio universal y secreto, a una sola vuelta, del presidente de la República; en este caso opera el sistema de mayoría relativa simple. Por lo que toca a la Cámara de Diputados, se integra por 500 representantes de la Nación, 300 de ellos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, en distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por lo que toca a la Cámara de Senadores, se integra por 128 senadores, cuatro por cada estado y el Distrito Federal, tres de ellos elegidos mediante el principio de votación mayoritaria relativa de los ciudadanos de cada entidad federativa y el cuarto asignado a la primera minoría, o sea, al partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad correspondiente. Considerando únicamente la elección de los diputados, puede afirmarse que en México opera un sistema

electoral mixto con dominante mayoritario. Nohlen, hasta 1994, calificaba al mexicano como un "sistema segmentado mayoritario", que a mediados de 1996 se encontraba sujeto a un proceso de revisión de cambio inminente (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

AGUIRRE, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdoba y José Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed., 4a. reimp.

Facultad de Derecho UNAM, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, MÉXICO, 1982.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J.F., *La reforma electoral en México*.

LIJPHART, A., Democracies. *Democratic Patterns of Majoritarian and consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven, 1984.

Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, UNAM, México, 1993.

MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Aguilar, México, 1991.

MOYA PALENCIA, Mario, *La Reforma Electoral*, México, 1964.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

REINHARD, W. et al., *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, 1979.

SÁNCHEZ, J. de Andrea et al., *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

VANOSSI, Jorge R. et al., *Legislación electoral comparada*, San José, Costa Rica, 1988.

sistemas electorales (la reforma electoral en México)

Vid. infra, sistemas electorales.

Siguiendo el esquema de análisis recomendado por Nohlen (*véase sistemas electorales*), conviene precisar algunos aspectos del desarrollo histórico del régimen mexicano en materia de partidos y elecciones.

El sistema electoral mexicano es el producto de un largo proceso de transición a la democracia, cuyos inicios tienen lugar en la década de los setenta y cuya conclusión aún no se avizora, por más que las fuerzas políticas han realizado esfuerzos singulares y denodados para gestar un régimen de partidos sólido y vigoroso y elecciones legales, transparentes y contables. En este derrotero se ha atravesado por etapas de creciente democratización que poco a poco han ido configurando un pluralismo partidista cada vez más coincidente con el pluralismo social de los mexicanos.

La Revolución mexicana se consolidó en cuanto al movimiento social, en el instante en que fue capaz de aglutinar en el seno de un partido a todas las fuerzas y corrientes revolucionarias que se habían encargado de desplazar a la dictadura y de someter mediante pactos de lealtad e intercambio a los caciques regionales. El PNR (Partido Nacional Revolucionario), actual PRI (Partido Revolucionario Institucional), surgió desde el poder central como una alianza revolucionaria de sectores y clases sociales, con lo cual se logró a la vez institucionalizar la atención, y ejercicio y distribución de poder y suprimir las disputas violentas por el gobierno y los cargos gubernamentales. Estado-gobierno se identificó, así, con el binomio Estado-Partido y éste con el de Estado-Nación. La unidad nacional se expresó originalmente como unidad partidista, la ideología básica fue desde entonces la *doctrina* del nacionalismo revolucionario y la oposición a este sistema, si bien tolerada por los formalismos constitucionales de una Carta Magna con fuertes raíces liberales provenientes del siglo XIX, constituyó durante mucho tiempo la "reacción" *anti* o *contrarrevolucionaria* sin importar sus signos en el prisma o la geometría ideológica. A medida que el régimen revolucionario alcanzaba objetos sociales y económicos calificados dentro y fuera del país como espectaculares y aún milagrosos, el régimen político se desenvolvía con soltura y legitimación en el espacio del "sistema". El presidencialismo consolidó aún más, a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, la fuerza aglutinante del Partido, ahora llamado Partido de la Revolución Mexicana, en cuyo seno bullían y refulgían las grandes organizaciones de masa obreras y campesinas, los sectores medios en ascenso, los empresarios emergentes, los intelectuales y artistas, los universitarios y estudiantes. Se reafirmó el sistema de un Estado, con una sola nación, con una única sociedad y con un solo partido. El pluralismo resultaba imposible, la oposición simplemente marginal y las minorías como entidades extrañas a las que debía de tolerarse.

La legitimidad revolucionaria del régimen desde la creación del PNR, fue una realidad incontestable, a la que contribuían por igual un Estado benefactor con claros rasgos de autoritarismo parlamentarista, pero a quien se le debió el impulso de cambios notables en lo económico y social, así como la incorporación al bienestar de grandes masas obreras, campesinos y sectores urbanos populares, y un partido de masas en el que confluyeron las grandes alianzas populares, los espaciosos liderazgos carismáticos y los modos infalibles de cooptación de gran parte de los grupos emergentes producto del crecimiento económico y de la movilidad educacional.

En aquel contexto, los partidos políticos que resurgieron para oponerse al partido hegemónico, pudieron ser más de presión, opinión y crítica que de oposición, la cual se conformó con rasgos parlamentarios a partir de la década de los ochenta, momento en que ocurrió la consolidación de un claro pluralismo ideológico en la sociedad civil y se perfiló un sistema electoral que dio cabida a todas las manifestaciones del espectro político del país. No está por demás mencionar que antes de la gran reforma política de 1977, habían quedado configuradas las principales tendencias ideológico-políticas en cuatro partidos y sus organizaciones de base: PRI (Partido Revolucionario Institucional), PAN (Partido de Acción Nacional), PPS (Partido Popular Socialista, único declaradamente marxistaleninista) y PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), formado principalmente por militares veteranos del movimiento armado de 1910-1920.

Obviamente, la diferencia cuantitativa (en votos y en integrantes de las cámaras) entre el partido mayoritario (PRI) y las minorías era inconmensurable. Resultaba ocioso e impensable que en los años sesenta y aún en los setenta, hablar de términos como alianzas electorales o alternancia de partidos en el gobierno. Unos cuantos, poquitos, triunfos electorales de los partidos pequeños, conducían al monolitismo parlamentario, a grado tal que salvo la "oposición" discursiva del PAN, los otros dos partidos actuaban como adherentes del mayoritario en la mayoría de sus decisiones. El despertar ciudadano, el clima de demanda democrática que empezaban a generar intelectuales y universitarios en los años iniciales de la década de los sesenta, produjo una reforma constitucional que permitió diputados de minoría, llamados "de partido", para recompensar a los que colmaran un umbral mínimo del 1.5 por ciento de la votación total. Ocurrido el movimiento estudiantil de 1968, de enormes repercusiones políticas y sociales, se gestó un movimiento de creciente demanda de apertura democrática, que tuvo como culminación la reforma política de

1977, la cual favoreció la formación e integración de partidos de derecha e izquierda, incluido el Partido Comunista, y la sustitución del sistema electoral de mayoría por uno mixto de mayoría relativa y de representación proporcional, con lo cual se permitió que una de las cámaras, la de diputados, contara con cuando menos cien diputados de representación proporcional, en ese momento el 25 por ciento, del total de ese órgano representativo. Alianzas partidistas, resultados electorales y reformas legislativas posteriores, modificaron la fisonomía representativa del país, consolidaron un Congreso con una Cámara de Diputados pluripartidista, pero con mayoría absoluta del PRI, pues salvo la Legislatura de 1988-1991 (LIV), en la que dicho partido sólo logró una mayoría precaria (260 diputados frente 240 de las minorías), las elecciones de 1991 y 1994, como ha quedado dicho, le devolvieron al partido mayoritario su carácter dominante (en la LVI Legislatura, 1994-1997, la relación es: PRI, 300 diputados; oposición [PAN, PRD y PT], 200 diputados).

La elección federal de 1994, regulada por una legislación renovada para el efecto y consecuencia de reformas constitucionales y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), acarrió un proceso electoral muy participativo y una votación históricamente copiosa. No obstante, los reclamos para una mayor equidad e imparcialidad se hicieron notar desde la misma calificación de la elección presidencial, a tal grado que el propio presidente Ernesto Zedillo propuso a la Nación promover una "reforma electoral definitiva", que eliminara la inequidad en el uso de recursos económicos y medios de comunicación y garantizara la *ciudadanización* e imparcialidad de los organismos electorales y de los tribunales en la materia.

Con estos supuestos y luego de una prolongada negociación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios representados en las cámaras del Congreso, se logró una reforma constitucional de consenso, pues por vez primera en una modificación a la Ley Fundamental, el Presidente de la República y los diputados y senadores de los partidos representados en las cámaras firmaron de acuerdo la misma Iniciativa.

En resumen, la historia moderna del sistema electoral mexicano, parte de finales de la década de los años setenta y es probable que culmine al finalizar el siglo XX, de manera que la plena "normalidad" en la materia se instaure en los primeros años de la centuria venidera. En esta veintena de años, ha tenido lugar una revolución electiva en este país, en la cual no sólo se modificó la legislación, sino el sistema electoral, el régimen de partidos, los órganos de representación, la estructura y comportamiento del electorado y las perspectivas del proceso democrático de México. El desarrollo de aquellos cambios, denominado por Jorge Alcocer "ciclo reformista", comprende lo que este analista identifica como tres "etapas": "reformas preventivas; reformas bilateral-defensivas, y finalmente la de reformas por consenso" ("El ciclo de las reformas electorales", en *Voz y Voto*, México, noviembre de 1996).

A. Las reformas "preventivas" serían las de 1978 y 1986, cuya responsabilidad recayó "en el gobierno y su partido". La de 1978, como ya se expresó líneas atrás, hizo desembocar algunas de las consecuencias del movimiento de 1968 y su apertura impediría una nueva elección presidencial con candidato único, tal como ocurrió en 1976 con la elección del priísta José López Portillo. Los alcances más importantes fueron:

- a) Constitucionalización de los principios y lineamientos rectores de las elecciones;
- b) constitucionalización de los partidos políticos, erigiéndoles en "entidades de interés público";
- c) aprobación de una nueva legislación secundaria sustitutivo del viejo Código Federal Electoral y ahora denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que además de instituir un régimen pluripartidista y la posibilidad de constituir y registrar asociaciones políticas diferentes a los partidos, estableció para éstos el "registro condicionado" al resultado electoral, con lo cual quedó abierto el espectro de todas las

ideologías y tendencias, permitiéndose por ello la incorporación del Partido Comunista Mexicano, cuya fundación se remontaba a 1919;

d) establecimiento del sistema de representación mixto, con dominante mayoritario, en la Cámara de Diputados, la cual quedó integrada con 400 representantes, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional;

e) ampliación de atribuciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sustanciar el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral formado por la Cámara de Diputados para calificar las elecciones de sus propios miembros y la de Presidente de la República. Esta reforma implicó la modificación de diecisiete artículos constitucionales: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

La reforma de 1986 tuvo lugar en medio de serios deterioros del sistema económico y del bienestar social, que se correlacionaron con la presencia de elecciones competitivas a nivel de los estados y municipios, y en particular en las zonas urbanas en las que el PRI vio disminuidas las preferencias electorales. La iniciativa de reformas constitucionales aclaraba en su exposición de motivos, que su propósito era:

Sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que uniforme los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfática y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno; en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contenido electoral.

En razón de lo anterior, en 1986 se crea con toda nitidez el sistema mixto con dominante mayoritario, aumentando a 500 el número de diputados: 300 de mayoría relativa, elegidos en distritos uninominales y 200 de representación proporcional, lo cual incrementó en cien el número anterior, elegidos por listas en regiones plurinominales y bajo el sistema de representación proporcional. En esta reforma, se incorporó al partido mayoritario al reparto de diputaciones plurinominales, por lo que el sistema de "dos pistas" separadas creado en 1978, en el que las cien curules de representación proporcional quedaban reservadas exclusivamente a las minorías, fue eliminado en favor de otro en el que mayoría y minorías deberán actuar en ambas, de forma tal que desapareció el método de la doble boleta para la elección de diputados.

En cuanto al Senado de la República, se regresa al procedimiento "clásico" que había establecido el texto original de la Constitución de 1917, de renovar por mitad a los integrantes de la Cámara Alta, reposición que resultaría efímera, pues a partir de la elección del año 2000 se volvería a elegir la totalidad de los 128 senadores.

Otros aspectos destacados de esta reforma, son las siguientes:

1. Se sustituyó la fórmula que circunscribía el derecho de los partidos a obtener curules de representación proporcional a los que no hubieran logrado sesenta o más constancias de mayoría, por lo que los partidos no obtendrían en ningún caso el reconocimiento de más de trescientos cincuenta diputados, aún en el caso de que su porcentaje de votos les diera derecho a un número superior a dicho porcentaje;
2. se estableció la denominada "cláusula de gobernabilidad", para privilegiar al partido mayoritario, si bien, como ya se asentó, nunca fue aplicada;
3. se mantuvo y repuso el sistema de "autocalificación" de ambas cámaras;

4. se suprimió el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia Federal, creándose en cambio un Tribunal cuyas resoluciones podrían ser modificadas por los colegios electorales;

5. adicionalmente a estas reformas con efectos a nivel nacional, se creó para la capital de la República la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, germen a partir de entonces de un Poder Legislativo para la Capital del país, sometida desde siempre a un régimen político de excepción; y

6. se determinan diversas fórmulas operativas del régimen electoral federal, entre las que sobresale la Constitución del órgano superior de dirección de los comicios (Comisión Federal Electoral), con representantes de los partidos políticos, con derecho a voz y voto, en forma proporcional, lo cual generó un organismo de 31 miembros (16 del PRI) que provocaba discusiones sin fin y posiciones predeterminadas.

B. Las reformas "defensivas" de carácter "bilateral", al decir de Alcocer, tuvieron lugar a graves impugnaciones y acusaciones de fraude, así como a la destacada actuación de lo que fue el Frente Democrático Nacional y la fundación en 1989 del principal partido de izquierda, el PRD (Partido de la Revolución Democrática). En esta etapa deben considerarse las reformas de 1990 y 1993.

En 1990 se alcanzó una reforma de gran trascendencia, lograda entre PRI y PAN, en virtud de la radicalización del PRD, que como partido de izquierda no fue capaz de asegurar una alianza opositora con el Partido de Acción Nacional, partido de derecha y segunda fuerza electoral del país. Los logros más importantes, entre muchos, de esta reforma, fueron una nueva legislación integral, el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales); la creación del IFE (Instituto Federal Electoral), en cuanto órgano del Estado para conducir las elecciones, iniciador del carácter profesional del servicio electoral; así como el perfeccionamiento del Tribunal Electoral, que estaría llamado más adelante a darle definitividad a toda las etapas electorales y a suprimir la autocalificación de las elecciones parlamentarias y la calificación política de la elección presidencial. Estas reformas permitieron, sin embargo, que el PRI y el Gobierno continuaran ejerciendo una función fundamental en el control de las elecciones. En 1991, las elecciones federales dieron un triunfo contundente del PRI y al Gobierno, por lo que no se hizo esperar la calificación, por parte de los partidos opositores, de "elección fraudulenta" a los comicios de esa fecha y un nuevo llamado para proceder a nuevas reformas que garantizaran equidad, imparcialidad, objetividad, legalidad y certidumbre a los procesos electivos, sobre todo con miras a las elecciones federales de legisladores (diputados y senadores) y Presidente de la República, en 1994.

Nuevamente con el acuerdo del PRI y el PAN entre septiembre y octubre de 1993 culmina la etapa de estas reformas bilaterales, cuyos principales logros fueron los siguientes:

a) Se cambia la composición de la Cámara de Senadores, para pasar de 64 miembros (dos por cada estado y el Distrito Federal) a 96, tres por entidad federativa, dos de ellos por mayoría y uno asignado a la primera minoría, con lo cual quedó garantizada la pluralidad en la Cámara Alta;

b) se introduce en el COFIPE la figura de los observadores electorales, institución que ha sido fuente de fuertes discusiones e interminables debates, pues el criterio dominante ha sido que los comicios sean auditados y vigilados exclusivamente por mexicanos, quedando vedada la "observación" a los extranjeros;

c) se establece el umbral del 1.5 por ciento para que un partido pueda tener derecho a diputados de representación proporcional y ningún partido puede obtener por esta vía y la de mayoría relativa, más de 315 curules, con lo cual se evita que un partido, por sí solo, pueda contar con la mayoría calificada que se requiere para cualquier reforma a la Constitución;

d) se introducen modificaciones al régimen del registro de partidos, al registro condicionado y a tópicos sobre la administración de su patrimonio y recursos financieros;

e) se incrementan y precisan las prerrogativas de los partidos en materia de acceso a radio y televisión;

f) igualmente, se modifica el COFIPE para transparentar el financiamiento a los partidos y se determina que éste puede ser público, por la militancia, por los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, quedando prohibido a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como a los estados y ayuntamientos y demás entidades de la administración pública, realizar aportaciones o donativos que la oposición consideró siempre como lesivos a la equidad e ilícitos,

g) se pormenoriza la regulación de las coaliciones, así como de los frentes y fusiones;

h) se incorporan cambios significativos en la forma de integración y funcionamiento de los órganos centrales del IFE: Consejo General, Junta General Ejecutiva y Dirección General; en los órganos delegacionales y en los distritales;

i) se agregan a la importante determinación de expedir la credencial para votar con fotografía, importantes reglas para la formación, actualización y modificación del Padrón de Votantes;

j) asimismo, se introducen sobresalientes modificaciones a la organización y competencia del Tribunal Federal Electoral, su Sala Central y salas regionales y se define con mayor precisión todo el Contencioso Electoral, dando como resultado un órgano jurisdiccional de pleno derecho.

Dice Jorge Alcocer (*Voz y Voto, op. cit.*, noviembre de 1996): "La reforma de 1994 fue diferente a todas las anteriores. Su objetivo central fue asegurar la realización misma de las elecciones con todos los partidos en la corresponsabilidad consumada de las reglas del juego y su aplicación." En efecto, la sublevación indígena en Chiapas (la aparición del EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional), y el proditorio asesinato del candidato priísta a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, hacían temer por la estabilidad política y la realización de los comicios en agosto de aquel año. Ello condujo a la necesidad de dialogar intensamente, a fundar las elecciones en los acuerdos políticos de gran alcance y envergadura y a comprometer a las fuerzas políticas a la institucionalidad. El régimen estaba dispuesto a nuevos cambios. El propio Alcocer afirma:

¿Qué aspectos singularizan la reforma de 1994?

1. La situación política de emergencia en que tuvo lugar;
2. la regla del consenso como método para la toma de decisiones;
3. la no militancia partidista del Secretario de Gobernación [Presidente exoficio del Consejo General del IFE]; y
4. el compromiso de todos los partidos para la civilidad y la paz, es decir, el rechazo a la violencia como vía de acción política".

Las nuevas determinaciones alcanzadas en 1994 se resumen en lo siguiente:

- a) Centrar las decisiones electorales integrativas en la Cámara de Diputados al otorgársela a las fracciones parlamentarias la prerrogativa de proponer a los consejeros miembros del Consejo General del IFE;
- b) cambiar la denominación de los consejeros magistrados por la de "consejeros ciudadanos", obedeciendo al proceso de ciudadanía de la organización electoral;
- c) volver igualitario la representación de los partidos en el Consejo General, para lo cual se les suprimió su derecho de voto;
- d) fiscalizar el padrón electoral mediante auditorías externas a cargo de expertos y científicos de la más elevada calidad y el más indiscutible prestigio, agrupados en buena medida en un Consejo Técnico;
- e) normar la presencia de visitantes extranjeros invitados, cuyo testimonio sería de gran repercusión para validar las elecciones;
- f) fundar, con base en la nueva concurrencia de acuerdos, una Fiscalía Especial para Delitos Electorales;
- g) hacer más rigurosa la determinación y control de los topes de campaña;
- h) designar a los seis nuevos consejeros por la vía del consenso;
- i) ampliar el tiempo gratuito en radio y televisión para los partidos y aplicar como lineamientos la objetividad; la calidad uniforme para todos en el manejo de la información; la posibilidad de aclaraciones; destinar secciones especiales a las campañas políticas; distribución equitativa de los tiempos de transmisión; promover la equidad en los noticieros; responsabilizar a los partidos y a los medios electrónicos del comportamiento comunicacional; especificar las informaciones noticiosas pagadas y respetar la vida privada.

La Reforma Electoral de 1996, al igual que la de 1994, fue obra de la negociación y el consenso. Reconocido por el gobierno -por el propio Presidente- que la elección de 1994, copiosa y legal, tuvo rasgos de inequidad, el Jefe del Ejecutivo promovió de inmediato lo que llamó "la reforma electoral definitiva", cuyo propósito no sería otro que llevar los comicios a un grado de normalidad que la ciudadanía los vea como procesos regulares y no como hitos extraordinarios. El consenso logrado luego de cerca de dos años de negociaciones entre gobierno, partidos y grupos parlamentarios del Congreso, favoreció una reforma constitucional de la más elevada importancia, que pudo resolver varias asignaturas pendientes y asegurar avances en diversas materias:

1. Esta última reforma electoral, enmarcada en lo que se denomina la Reforma Democrática del Estado, mantiene un régimen electoral mixto que ahora se extiende también a la Cámara de Senadores y que permite un juego plural de los partidos en el Congreso.

2. En efecto, la Cámara de Diputados sigue integrada por quinientos miembros, trescientos de mayoría relativa elegidos de distritos uninominales y doscientos de representación proporcional, elegidos mediante listas en cinco circunscripciones plurinominales. Sin embargo, ahora el tope máximo de curules que puede ostentar un mismo partido por ambos principios es de trescientos y se determina un máximo de sobrerrepresentación para cualquier partido de ocho puntos porcentuales entre un porcentaje de curules y el porcentaje obtenido por el mismo de votación nacional emitida. El carácter mixto del senado se consolida mediante un reparto curioso en el que aumenta el número de senadores a 128; tres por cada estado de la República y el Distrito Federal, dos de los cuales son de mayoría relativa y uno designado a la primera minoría y los treinta y dos restantes se eligen mediante una lista en una sola circunscripción nacional, asignados a los partidos por una fórmula de cociente electoral y resto mayor.

3. Se incrementa el *umbral* del 1.5 al 2 por ciento de la votación nacional para que un partido conserve su registro; se derogó el sistema de registro condicionado, al mismo tiempo que el requisito de poseer un mínimo de afiliados en distritos electorales y entidades políticas se disminuye de 150 a 100 y de 15 a 10, respectivamente.

4. Se incrementan y precisan los derechos de asociación política, al ordenar que ésta debe hacerse en los partidos de manera libre e *individual*, al mismo tiempo que se revive el derecho de integrar y registrar agrupaciones políticas, las que gozan también de ciertas prerrogativas, como las de recibir apoyos financieros y coaligarse con partidos (no con otras coaliciones) para postular candidatos comunes.

5. Por lo que toca el financiamiento de partidos y campañas, se dieron logros sobresalientes:

a) Se ordena en el texto constitucional que el financiamiento público deberá prevalecer sobre el privado, en una relación de 90 a 10, de acuerdo con el COFIPE;

b) el financiamiento público se distribuye en 70 por ciento de manera proporcional a la votación obtenida en la elección federal anterior y 30 por ciento en forma igualitario, con lo cual se asegura una mayor equidad en el reparto;

c) los donativos privados, que no pueden sobre pasar ciertos montos, son deducibles hasta un 25 por ciento;

d) en año electoral, los partidos políticos reciben para campaña un monto igual adicional al que se le otorga por gastos ordinarios;

e) los conceptos y criterios para determinar el financiamiento público son los costos mínimos de campaña, que debe calcular el Consejo General del IFE, para la elección de diputado, senador y presidente de la República, así como el número de cargos a elegir y el número de partidos representados en el Congreso;

f) se establecen tope de costos de campañas que no pueden ser sobre pasados, so pena de sanciones severas; y

g) se establecen obligaciones de control financiero a los partidos y posibilidades de auditorías por comisiones del Consejo General del IFE.

Igualmente, merced a estas reformas los partidos reciben prerrogativas de grueso calibre en materia de radio y televisión, tanto por lo que se refiere a tiempos, como en lo concerniente a la distribución de éstos en horarios y programas.

6. Uno de los cambios más trascendentes de las últimas reformas es el del organismo encargado de las elecciones, el IFE, Instituto Electoral Federal.

La plena ciudadanía de su órgano superior de dirección, el Consejo General, se ha logrado al establecerse que se integra por ocho consejeros electorales y por un consejero presidente y sus respectivos suplentes, elegidos por el voto de los dos tercios de los diputados entre personas que deben reunir requisitos de prestigio, imparcialidad y profesionalismo, y a propuesta de los grupos parlamentarios de la Cámara Baja. Así, en 1996 se integró un Consejo General con personajes notables de la intelectualidad, sin afiliación de partido y con rasgos de independencia que las elecciones se encargarán de poner a prueba.

El Consejo General del IFE se integra, también, con un representante por cada grupo parlamentario del Congreso, con voz pero sin voto, así como por un representante de cada partido, sin voto, y por un secretario ejecutivo que tampoco tiene voto en las sesiones.

La ciudadanía del Consejo General del IFE se trasmina, por igual, en los niveles local y distrital.

Resultado de las reformas recientes, es el nuevo Padrón de Votantes, que aparecerá a partir de 1997 con la fotografía de cada elector, incrementándose así la certidumbre y la legalidad de los comicios.

7. El Tribunal Federal Electoral, cuya naturaleza administrativa la asimilaban a una dependencia del Ejecutivo, fue transformado profundamente al convertirse en un órgano del Poder Judicial Federal. Ahora, como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad judicial en la materia, que da definitividad a todas las etapas electorales. En consecuencia, la calificación de todas las elecciones, incluida la de Presidente de la República, queda bajo su competencia y tiene facultades para resolver sobre violaciones a los derechos políticos electorales de todo ciudadano y resolver querrelas en contra de actos firmes y definitivos de autoridades electorales locales, lo que da un giro de 180 por ciento a la judicialización electoral de México.

En igual sentido, la Suprema Corte de Justicia quedó habilitada para conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes y normas generales de carácter electoral, dándose paso a un sistema que rompe viejas tradiciones mexicanos. Asimismo, las dirigencias de los partidos, tanto a nivel nacional como estatal y del Distrito Federal, están capacitados para ejercer ante la Corte esa acción de inconstitucionalidad contra normas de carácter general.

8. La reforma ha alcanzado a los estados de la República y al Distrito Federal. Para los primeros, la Constitución ordena en el artículo 116 que sus constituciones particulares y sus leyes deben contener reglas en materia electoral que garanticen iguales o similares estatutos e instituciones que las de orden Federal.

En cuanto al Distrito Federal, su asamblea de representantes se eleva a Asamblea Legislativa, sus integrantes se denominan diputados y se determina, por primera vez en su historia, la elección por voto universal, directo y secreto de un Jefe de Gobierno, que sustituye al Jefe del Departamento del Distrito Federal, verdadero delegado del Presidente de la República. De esta manera, pues, El Distrito Federal pasa de ser un *departamento* administrativo, a una auténtica entidad integrante de la Federación Mexicana.

La reforma constitucional que ha dado lugar al sistema electoral mexicano descrito, fue producto de un triple consenso, logrado en tres etapas: Presidente de la República, legisladores y partidos. Comenzó con una Iniciativa firmada por todos ellos; continuó con un dictamen aprobado por la totalidad de los integrantes de las comisiones en ambas cámaras y fue votado por *unanimidad* tanto por los diputados como por los senadores.

El problema del financiamiento (exagerado al decir de la oposición) detonó la inconformidad y el desacuerdo entre los partidos minoritarios y el PRI, que se vio precisado a votar y aprobar sólo las reformas a cinco ordenamientos secundarios, los cuales, sin embargo, complementan la regulación de un sistema electoral y un régimen de partidos que compiten con los de países de democracias consolidadas. Como lo dice el propio Jorge Alcocer (*ibid.*):

En el balance, podemos afirmar que la reforma de 1996 contribuye a normalizar aspectos sustantivos de nuestro sistema electoral en al menos tres aspectos fundamentales: el de la constitución de autoridades confiables, en el de las reglas del proceso electoral y en el establecimiento de derechos políticos plenos para los ciudadanos del Distrito Federal. En

cambio -concluye-, resulta prematuro atribuirle perspectiva de largo plazo en lo que al sistema de partidos -registros, financiamiento, prerrogativas- se refiere, así como en lo que hace a las formas de integración de las dos cámaras del Congreso.

Hay que prever, no obstante, que el sistema electoral mexicano alcance como su mayor logro un régimen sólido de partidos plural, con un partido fuerte de derecha, uno en creciente vigor de izquierda y el partido de Gobierno en el centro, sin que ello signifique la imposibilidad tanto de la aparición de nuevos partidos, como el eventual resultado de alternancia en más estados y municipios y aun en el Congreso Federal y la Presidencia de la República (JORGE MORENO COLLADO).

soberanía

I. El término *soberanía* proviene, según Kranenburg (LEON DUGUIT, *Études de Droit Publique*, 1901, I. p. 337), del latín medieval *supranus* o *superanitas*; algunos lo hacen derivar del vocablo *supremitas*, pero fue la palabra vernácula francesa *souveraineté* la que dio origen a esta expresión.

Alemán (Ober) *herrschaft*; francés, *souveraineté*; inglés, *sovereignty*; italiano, *sovranità*; portugués, *soberania*.

II. La soberanía, al decir de Jorge Jellinek (1978), nació como categoría sociológica e histórica y con el tiempo se convirtió en concepto polémico. En efecto, a finales de la Edad Media se entabló una feroz lucha entre los reyes y los papas, cuyo fondo era definir a quien correspondía el poder secular supremo. Así, la *supremitas* o *super omnia*, es decir, la soberanía, en su carácter de poder supremo temporal, constituyó en aquella época el objeto de una pugna de la que finalmente salieron victoriosos los reyes. La Edad Media fue escenario de una diversificada poliarquía, la cual implicaba un sistema de lealtades fundado en el vasallaje que partía desde el Papa hasta el último de los señores feudales. Al reclamar con éxito para sí el monopolio del poder político, con exclusión de poderes externos, ya fueran de la Iglesia o del Imperio, los reyes hicieron soberano a su Estado y ellos mismos quedaron investidos de la cualidad de soberanos; a partir de entonces se ubica históricamente el nacimiento de Estado Moderno, el cual implica la desaparición gradual de la poliarquía medieval y el nacimiento de la auténtica monarquía, la que se consolidaría como absoluta en el siglo XVI. Para complementar este proceso, los reyes sometieron en el interior del territorio de su Estado a los señores feudales que le disputaban su autoridad, culminando de esta manera la centralización y unicidad del poder del monarca.

La lucha política, tanto diplomática como bélica, en la que al lado de intrigas palaciegas se produjeron horrores sangrientos como la Noche de San Bartolomé, no se dio al margen de disputas ideológicas, en las que destacan corrientes identificadas con uno u otro bando, encabezadas en su momento culminante por los partidarios del Papa Bonifacio VIII (*papistas*) y por los del rey francés Felipe IV el Hermoso (*monarcómacos*). A partir de entonces la soberanía pasó a formar parte fundamental de la filosofía política y de la preocupación de los juristas, dándose con ello lugar al nacimiento de múltiples posiciones intelectuales sobre el carácter, naturaleza y alcances políticos y jurídicos del concepto. El primer gran sistematizador del concepto de soberanía fue el hugonote francés Juan Bodino, quien en su magna obra *Los seis libros de la República* la define como el *poder absoluto y perpetuo de un príncipe*, en la que el carácter absoluto hace de la autoridad del rey la instancia superior irresistible, a la que deben someterse todas las demás. Esta *summa potestas*, además, goza de la cualidad de la permanencia, pues ningún poder que no sea perpetuo tiene naturaleza soberana. De allí, la certera observación de Bobbio consistente en que la legitimidad del poder soberano se deba a su capacidad de permanecer y que, por lo contrario, el poderío de una gavilla de bandoleros carezca de legitimidad y, por ende, de soberanía, no por no ser absoluto, sino por estar condenado a no durar, a expresarse como un poder efímero.

A Juan Bodino se le reconoce como el creador del concepto científico de la soberanía, si bien el contenido de su definición es más de orden filosófico y jurídico; pero a él le cabe la distinción de haberla incorporado como un elemento esencial del Estado, particularmente cuando lo define como "el recto o justo gobierno de muchas familias y lo que es común a ellas, con suprema autoridad", es decir, con *soberanía*. Esta definición, como lo mostró Kelsen (1972), sirvió al propósito indudable de los reyes franceses de destruir la pretendida supremacía del Sacro Imperio Romano y de eliminar las limitaciones, jurídicamente fundadas, que el poder real hallaba en las competencias de los señores feudales. Considerada la soberanía como elemento esencial del Estado, el paso inmediato fue atribuirla como cualidad del órgano que lo encarna, o sea, del monarca, quien deviene así en el *soberano*, lo cual se haría patente y palmario en la célebre frase del Rey Sol, Luis XIV, "El Estado soy yo".

De igual manera que la monarquía absoluta eliminó la legitimidad medieval del poder superior de la Iglesia y del Imperio, su brazo armado, sustituyendo la doctrina de las dos espadas esgrimida por los papas, por otra en la que el rey sólo debía someterse a la ley divina y a la ley natural, pero sin ningún límite para crear y aplicar la ley humana, el desarrollo posterior de los hechos y de las ideologías pusieron en crisis el dogma del origen divino o providencial del poder de la monarquía, de manera que la doctrina *teocrática* de la soberanía, aquella que se sustentaba en el principio *Omnis potestas a Deo*, sería sustituida por los nuevos principios originados en el Renacimiento y dentro del capitalismo, los cuales no son otros que los de la legalidad democrática. Conforme a éstos, la soberanía del Estado o de la nación no reside en el gobernante, sino en el conjunto de los miembros de la nación que forman el pueblo. En la noción democrática de la política y el poder privan los principios de la libertad e igualdad de todos los hombres, de manera que la soberanía no puede ser la cualidad o naturaleza de unos en detrimento de otros, ni tampoco pueden legitimarse las diferencias sociales y políticas por razón de nacimiento, clase social, o cualquiera otra diferencia fundada en prejuicios o artificios. Por esta razón, a partir del surgimiento del Estado Moderno sustentado en la monarquía absoluta, se inició una nueva lucha por la soberanía, pero ahora entre el rey y el pueblo, entre la clase burguesa emergente y revolucionaria y la aristocracia, lid de la que saldría victorioso el pueblo en sucesivas revoluciones. La nueva doctrina se asentó en el pensamiento burgués liberal, al que contribuyeron poderosamente las ideas racionalistas del Renacimiento, las aportaciones individualistas y libérrimas de la Reforma y los principios largamente larvados del derecho natural y el contractualismo. El reconocimiento de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se erigió en el vértice del constitucionalismo moderno y pasó a formar parte sustancial del Estado de derecho.

Sin embargo, el origen y desarrollo de la soberanía como concepto polémico es un tema mucho más abundante y complejo, que debe tomar en cuenta las siguientes concepciones al respecto (PINTO FERREIRA, 1957, t. I):

- a) Concepción *teocrática* de la soberanía;
- b) concepción *democrática* de la soberanía;
- c) concepción *jurídica* de la soberanía;
- d) concepción *decisionista* de la soberanía;
- e) concepción *negativista* de la soberanía; y
- f) concepción *pluralista* de la soberanía.

Al surgir la soberanía como un hecho histórico y social, aparece en su doble calidad *interna* y *externa*, es decir, el soberano no admite en el interior de su Estado ningún poder que le compita y pretenda igualársele: todos los poderes en el interior de su territorio le están subordinados y por ello sometidos; mientras que en el exterior no reconoce ningún poder superior a él, ninguna

potestad que pretenda someterlo o sujetarlo, por lo cual reclama su independencia política y la igualdad jurídica con otros estados y entidades pretendidamente supranacionales. De igual manera, desde sus orígenes se atribuye a la soberanía la doble calidad de *positiva* y *negativa*, entendiendo a la primera como el poder superior y a la segunda como el poder que no admite sobre sí ninguna otra potestad pública secular ni espiritual.

El aspecto positivo de la soberanía fue magistralmente expuesto por Bodino al indicar que las marcas distintivas de la majestas o soberanía eran cinco facultades concretas, a saber:

- a) El poder de dar la ley a todos en general y a cada uno en particular;
- b) el poder de decretar la guerra o negociar la paz (*bellum indicere aut pacem inire*);
- c) el poder de "instituir" a los principales funcionarios;
- d) el poder ser la "última instancia";
- e) el poder de conferir gracia a los condenados por encima de las sentencias y en contra del rigor de las leyes. Adicionalmente, la potestad soberana agregaba el derecho de acuñar moneda, confiscar los bienes de los condenados, establecer impuestos, así como otras prerrogativas que pueden subsumirse en los apartados anteriores.

Para el absolutismo monárquico y las tendencias estatistas posteriores, la soberanía es un poder absoluto, que no reconoce más límites que los impuestos por el derecho establecido por el propio soberano, de manera que no se trata de una fuerza perdida en el espacio -como diría Jellinek-sino de un poder que se autolimita por las normas que al regular a otros lo regulan a él también. Esta teoría de la *autolimitación del Estado* se relaciona con la del Estado de derecho, el cual implica que el verdadero soberano es el orden jurídico y que posibilita la existencia de *estados soberanos* y *estados no soberanos*.

En efecto, la soberanía, de acuerdo con Jellinek, no es la omnipotencia del Estado. Es un poder jurídico y por eso mismo un poder sometido al derecho. Tomada en su acepción exacta, dice Carré de Malberg, la soberanía designa, no el poder, sino una cualidad del poder del Estado. La soberanía es el grado supremo al que puede acceder ese poder, supremo en el sentido de no reconocer otro poder jurídicamente superior a él, ni igual a él dentro del mismo Estado. Cuando se dice que el Estado es soberano, debe entenderse que, en la esfera de su autoridad, en la competencia que está llamado a ejercer por finalidad, que es el bien público, él representa un poder que no depende de ningún otro poder, ni es igualado por ningún otro dentro de su territorio. Los aspectos interno y externo, sin embargo, no constituyen dos soberanías: la soberanía es una sola y se resume en que, únicamente desde el punto de vista jurídico, es un poder independiente en relación a los demás estados y supremo dentro del propio Estado.

Existe igualmente la doctrina que afirma que no hay Estado sin soberanía, como la sustentada por Del Vecchio, y por Le Fur (1908). Este afirma: "Retirar del Estado ese elemento esencial es caer en la imposibilidad de establecer una distinción precisa entre él y las comunidades políticas inferiores." Sin embargo, para otros la soberanía no es una cualidad esencial del Estado, pues hay estados sin soberanía, como, por ejemplo, los estados miembros de un Estado Federal.

Hay quienes afirman, como los autores brasileños de la Teoría del Estado, "que la soberanía es un poder de decisión en última instancia, y esta capacidad de imponer la voluntad propia en última instancia, necesariamente relacionada al monopolio de la coacción legal, constituye su auténtica esencia ideológica" (PINTO FERREIRA, 1957).

1. *Concepción teocrática de la soberanía*. El sistema teocrático tiene un carácter sociohistórico universal. Como régimen político es una solución adoptada por la mayoría de las civilizaciones y de

los ciclos culturales, desde la organización política neozelandesa, con sus reyes divinizados y clases feudales, desde la simpatía inveterada de la civilización negra hacia el absolutismo monocrático, desde el imperio inca (donde el emperador era "hijo del sol"), o chino (en que el emperador era "hijo del cielo") y el japonés (los mikados se suponen descendientes de la diosa solar Amaterasu). Es igual tanto en la teocracia de Israel, como en el carácter divino que se atribuyen los faraones de Egipto, o como los emperadores romanos, bizantinos, los de Alemania, o los reyes de Francia y de Inglaterra. Todas estas teocracias llegaron a considerar que el poder supremo proviene o pertenece a Dios, que los gobernantes están sometidos a las leyes naturales y divinas y que el poder es transmitido por revelación, o en forma directa o providencial la divinidad.

Desde el siglo XIII Juan de Salisbury sustentó la noción de la monarquía de derecho divino, con bases igualmente democráticas y teocráticas. Luis XIV y Luis XV, así como los emperadores alemanes, legitimaban su absolutismo en la afirmación: "Nosotros no tenemos nuestra corona más que de Dios." Luis XV respondió al parlamento en 1776: "Es en mi persona donde reside la autoridad soberana. Mi pueblo no es más que uno conmigo: los derechos y los intereses de la nación están necesariamente unidos con los míos y no reposan más que entre mis manos." Poco antes, en 1681, Boussuet, en su *Discurso sobre la historia universal* y en su *Politique tirée des propres paroles de l'écriture sainte* (París, 1709), desarrolla lo que se llama doctrina del derecho divino sobrenatural de los reyes y afirma que el Estado mismo es una institución divina y que Dios designó, para cada país, la persona o familia autorizadas para ejercer la soberanía. Apoyado en las Santas Escrituras, considera al rey vicario de Dios en la tierra y a la ceremonia religiosa que lo sacraliza, como el octavo sacramento de los teólogos. Más tarde, De Bonald y J. Maistre propusieron la doctrina del derecho divino providencial: el plano providencial del mundo exige la existencia de un poder, que organiza y dirige la sociedad humana.

2. *La concepción democrática de la soberanía*, surge acompañada de la cultura renacentista, el capitalismo, la Reforma y otras manifestaciones afines, tales como el crecimiento de la tecnología y el racionalismo, que Weber correlacionó con la ética del protestantismo. La democracia del mundo moderno, en cuanto ideología política, designa el poder de decisión del pueblo, en última instancia, frente a sus destinos. Las tendencias democráticas empiezan a larvarse en Europa en los siglos XI, XII y XIII. En el siglo XI, precozmente, el teólogo alemán Manegoldus de Lautenbach defiende la tesis de que solamente el pueblo tiene la cualidad de elevar a un hombre a la dignidad de rey o emperador. Hay entre el emperador y el pueblo un pacto, que, si es roto por aquél, provoca que el pueblo se desligue de su deber de obediencia; esta *potestas populi* proclama el deber del pueblo de derrumbar al tirano, deber tanto mayor *quanto hominum a natura distat porcurum*. Esta postura, compartida por Juan Quidort de París, Juan de Salisbury y Marsilio de Padua (autor del célebre *Defensor Pacis*, violento ataque contra las pretensiones papales de la supremacía temporal de la Iglesia) será desarrollada en forma continua, pasando por los "estados generales" de 1484 ("En su origen, el pueblo soberano es quien estableció a los reyes por su sufragio", diría a este cuerpo Filipe Pot), por la Reforma Protestante de Lutero y Calvino, por la doctrina del contrato político y de la soberanía alienable, que admite que el pueblo, depositario o propietario inicial de la soberanía, tiene el poder o el deber de transmitirla a una persona o a una familia determinadas, sea por un tiempo fijo, sea sin plazo definido. Aquí subyace, a pesar de todo, una idea clara de contrato político, que desde entonces constituía un arma espiritual contra el absolutismo. En este desarrollo de las ideas democráticas populares también surgen relevantes figuras del derecho natural, como su fundador Grocio, y sus seguidores Puffendorf, Wolf, Vattel y los ilustres ingleses Hobbes y Locke, si bien el autor del *Leviatán* se erige como defensor del absolutismo, de la soberanía del rey, en contra de la soberanía del pueblo representado por el parlamento.

La expresión más acabada de la idea democrática de la soberanía se encuentra en la tesis del *Contrato Social* de J.J. Rousseau y su consecuencia sociológica: la Revolución Francesa de 1789. Para el ginebrino, el contrato social es el hecho generador de la soberanía y de la nación, el cual proviene del conjunto de los individuos por un consentimiento unánime. Este, no es otra cosa que la voluntad general, cuya expresión formal es la ley. Por lo tanto, el órgano que elabora la ley, el Poder Legislativo, es, según Rousseau, el soberano. En palabras textuales del ginebrino: "La

soberanía consiste esencialmente en la voluntad general", pero ésta no puede ser enajenada ni puede ser representada más que por sí misma: "...el poder puede transmitirse, pero la voluntad no". El carácter *inalienable* de la soberanía, va acompañado de la *indivisibilidad* de la misma, pues se trata de la voluntad general, que es la suma de la voluntad de todos, no de una voluntad parcial o individual. En consecuencia, la soberanía le corresponde a todos y cada uno de los miembros de la comunidad, es una soberanía, cuyo ejercicio se delega en funcionarios que son investidos, mediante el voto, de un *mandato imperativo*, el cual puede ser revocado por el soberano, el pueblo, en cualquier momento.

3. *La concepción jurídica de la soberanía*, corresponde a la teoría de la representación nacional inventada por la Asamblea Constituyente durante la Revolución Francesa. Esta concepción se funda en la idea "de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la «nación», es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen". La idea de la soberanía nacional lleva al *mandato representativo*, mediante el cual la nación se hace representar en ejercicio del poder electoral, que ella atribuye sólo a quienes considera más dignos o más aptos. Esta concepción de la soberanía permitió a la burguesía reafirmar sus derechos censitarios e impedir a las masas populares conquistar el poder mediante el sufragio. Con el paso del tiempo, aún prevaleciendo el criterio jurídico de la soberanía, triunfó el principio del sufragio universal, más cercano a la concepción democrática de Rousseau. Otro efecto de la idea jurídica de la soberanía que implica *electorado-función y mandato representativo*, consiste en "trasladar la verdadera soberanía de la nación al parlamento", que es el órgano del Estado que representa jurídicamente al cuerpo nacional.

La doctrina jurídica, en las palabras de uno de sus voceros más calificados, considera que:

El Estado es la personificación jurídica de una nación: es el sujeto y el soporte de la autoridad pública. Lo que constituye en derecho una nación, es la existencia, en esta sociedad, de hombres con una autoridad superior a las voluntades individuales. Esta autoridad, que naturalmente no reconoce poder superior o concurrente en cuanto a las relaciones que ella regula, se llama soberanía. Esta tiene dos ángulos: la soberanía interior, o el derecho de mandar a todos los ciudadanos competentes de la nación y a todos los que residan sobre el territorio nacional; y la soberanía exterior, o el derecho de representar a la nación y de personificarla en sus relaciones con los otros estados. El Estado, persona moral, es la personificación jurídica de la nación, cuyo atributo fundamental es la soberanía. Esta es poder de mando, voluntad de la nación y, en consecuencia, la soberanía es:

- 1o. Un poder de querer;
- 2o. un poder de dominación supremo;
- 3o. un poder de dominación independiente y autónomo.

Leon Duguit resume así esta doctrina: "La nación no se distingue del Estado, que es la nación organizada establecida en un territorio fijo y la soberanía es la voluntad del Estado-Nación. La soberanía es para el Estado-persona lo que es la voluntad para el individuo-persona."

Para los juristas franceses, la soberanía posee cuatro notas características:

- a) La soberanía es *una*, o sea, sobre un mismo territorio no puede existir más que una soberanía, una misma persona no puede, al mismo tiempo, estar sometida a más de una soberanía;
- b) la soberanía es *indivisible*, o sea, el poder del Gobierno pertenece exclusivamente al Estado, nadie puede reclamar con éxito una parcela de la soberanía estatal más que el Estado mismo;

c) la soberanía es *inalienable*, pues es la personalidad de la nación en cuanto está dotada de una voluntad de dominación, y una personalidad no puede enajenarse;

d) la soberanía, por iguales razones, es *imprescriptible*, quien la usurpe jamás será legitimado, aún cuando el periodo de usurpación sea muy prolongado.

La concepción jurídica de la soberanía posee numerosos exponentes de diversas escuelas. Entre los alemanes sobresalen Jellinek, su teoría de la autolimitación del Estado y de los estados no soberanos (lo cual permite la existencia teórica de estados federales) y la escuela de Viena, encabezada por Kelsen, con su teoría pura del Derecho y el reconocimiento a la primacía del derecho de gentes, o derecho internacional, sobre los órdenes jurídicos estatales, de manera que, en la discusión sobre cuál es el orden jurídico supremo, pueden darse dos hipótesis:

1a. *La soberanía del Estado no acepta la primacía del orden internacional*, ya sea que se entienda éste como un derecho natural de gentes, ya que se derive de acuerdos o tratados entre estados soberanos, pues en ambos casos la validez de este Derecho deriva de que el orden jurídico estatal los reconozca como fuente de derecho; o

2a. *el orden jurídico de la comunidad internacional atribuye la soberanía al ordenamiento supraestatal*. Para Kelsen la eliminación teórica del dogma de la soberanía estatal, "de ese instrumento capital de la ideología imperialista contra el Derecho de Gentes", es uno de los resultados más significativos de la Teoría Pura del Derecho (*Die theoretische Aufloesung des Souveranitätsdogmas, dieses Hauptinstrumentes der imperialistischen gegen das Voelkerrecht gerichteten Ideologie ist eine der wesentlichsten Ergebnisse der Reinen Rechtslehre* en su obra *Reine Rechtslehre*, 1934).

Como puede advertirse, en materia de soberanía Kelsen plantea el primado del Derecho Internacional Público sobre el Derecho Constitucional, concepción que renuevan Kuntz y Verdross al afirmar lo siguiente: Kuntz: "La soberanía de los estados no es más que la competencia otorgada a estos estados por el Derecho de Gentes positivo"; y, Verdross: "La soberanía del Estado no es en modo alguno el poder supremo, y sí la expresión de la competencia conferida directamente por el Derecho de Gentes."

Kelsen (1972, pp. 142 y 55) resuelve magistralmente el problema de la *soberanía interior y exterior* al desarrollar un "concepto jurídico material de la soberanía", conforme al cual el catálogo de los derechos de soberanía en el interior "equivale a presentar como derechos subjetivos todas las competencias materiales que tiene el Estado dentro del ámbito territorial que le garantiza el Derecho internacional"; dicho de modo más preciso, se trata de "un derecho a la creación del Derecho", incluyente de las facultades de dictar leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, sentencias jurídicas, etc., aunque todo este listado no es sino "una descripción exhaustiva del contenido posible del orden jurídico de cada Estado. Igualmente vano -según Kelsen- es el intento de hacer el conteo de los "derechos de soberanía en el exterior" o derechos de independencia, si bien resulta útil enumerarlos: derecho a mantener relaciones con los demás estados y nombrar, para ello, representantes y plenipotenciarios; el de comerciar libremente, el de embajada, el de declarar y hacer la guerra, el de negociar tratados; el de igualdad jurídica; el de respeto; el derecho a la integridad territorial; el de excluir, dentro del propio territorio, toda acción política de otro Estado (como sería la pretensión de obligar mediante leyes represivas a inhibir a los gobiernos y a los gobernados de otros países a realizar ciertas actividades, tal como la pretende la Ley Helms-Burton del Congreso estadounidense respecto a la posibilidad de comerciar con Cuba); el derecho del Estado a no ser enjuiciado ante tribunales extraños; a que sus representantes diplomáticos estén exentos del poder del Estado receptor (extraterritorialidad); a proteger a sus gobernados residentes en países extranjeros, sin menoscabo de la llamada "Cláusula Calvo". Sin embargo, para Kelsen (p. 144) todo lo anterior "no es otra cosa que el Derecho objetivo internacional". Un poco más: hay que partir del supuesto

...de que las normas conocidas con el nombre del Derecho internacional constituyen un orden jurídico totalitario superior a los "Estados", que delimita a los respectivos ámbitos de validez, que a todos coordina y a todos comprende como órdenes parciales. Pero esto significa que, en tal supuesto, ningún Estado es soberano, puesto que todos se hallan sometidos en la misma medida al orden de la comunidad jurídica internacional, en la cual recae toda la soberanía (p. 162).

Entre los angloamericanos, Austin y con él Dicey (1915), MacIver (1932) y otros, vuelven a la concepción absolutista cercana a la doctrina de Hobbes. En el criterio de Austin, la soberanía es el poder absoluto de crear el Derecho positivo. Así, la ley es válida no porque sea justa o eficaz, sino porque deriva del órgano competente, que es el Estado, y el único límite a tal poder soberano es el que proviene de él mismo, que obedece voluntariamente a la ley creada. Dicey distingue entre soberanía jurídica y soberanía política, aunque confunde la soberanía del Estado con la soberanía del órgano. Este tratadista afirma que el rey, en el parlamento inglés, es el *soberano legal*, pero el *electorado es el soberano político*.

4. *La concepción decisionista de la soberanía.* A la doctrina *decisionista* pertenecen Kunz (1930), Wolzendorff (1916), Carl Schmitt (1981) y Herman Heller.

La soberanía -dice Heller- es un poder de decisión en última instancia, poder que decide en última instancia en los casos jurídicamente normales y en los casos de excepción. El Estado, como poder soberano, decide constitucional y legalmente las situaciones normales, aunque eventualmente puede decidir en las situaciones excepcionales, inclusive contra la ley (*contra legem*).

Carl Schmitt hizo famosa la definición de la política como la relación amigo-enemigo, concluyendo que la soberanía es el poder, para la unidad política, de determinar, por una decisión unitaria, el amigo y el enemigo, y de combatir al enemigo por la guerra. En su esencia -dice Schmitt- la soberanía es el poder de tomar decisiones políticas respecto de situaciones absolutamente excepcionales o anormales no previstas por el Derecho. Soberano es quien decide sobre el estado de excepción; es el poder suspender el conjunto del ordenamiento jurídico. La soberanía para Schmitt se define jurídicamente no como el monopolio de la coacción y de la dominación, sino como el monopolio de la decisión: *la autoridad estatal demuestra que para crear derecho, no es preciso tener derecho*. En consecuencia, la soberanía es una decisión absoluta (en el sentido de Hobbes y Bodino), pura, que no necesita legitimarse o justificarse por el derecho, y que es creada desde la nada, lo cual coloca a este autor -igual que a Heller- en la antesala del nacional-socialismo germánico.

5. *La concepción negativista de la soberanía*, es una reacción contra el endiosamiento del Estado y el entronizamiento de los nacionalismos. Las concepciones jurídicas colocan al Estado en la cúspide de la organización social; el Estado-Nación es una sociedad diferente a todas las demás, porque es la única sociedad que posee soberanía. Así, el poder del Estado es un poder esencialmente distinto a los demás poderes y de allí que la soberanía haya contribuido a la socialización del Estado. "La soberanía del Estado -según Duverger- traduce, en el plano teórico y jurídico, el hecho de su supremacía material." Esta supremacía del Estado-Nación, sin embargo, se bate en retirada ante el desarrollo de solidaridades internacionales, "que tienden a hacer pasar de la era de los estados a la era de las federaciones. En cierta manera, el estado se desvaloriza" (Duverger, 1970).

La desacralización del Estado nacional soberano no es un hecho reciente: desde 1927 Nicolás Politis (*Les nouvelles tendances du Droit International*) advertía sobre las nociones peligrosas y nocivas para las relaciones pacíficas entre los estados, entre las cuales señalaba a la soberanía, obstáculo para la vigencia obligatoria del Derecho de Gentes. Politis afirmaba, en razón de lo anterior, que la idea de la soberanía estaba ya virtualmente abolida, después de casi cuatro siglos de haber brillado con luz resplandeciente.

El exponente más conspicuo de la concepción negativista de la soberanía es, sin embargo, el maestro de Burdeos Leon Duguit, cuyo positivismo jurídico está fundado en las doctrinas de Kant y Rousseau. Duguit combate la idea de Durkheim de una "conciencia colectiva" irreductible a las conciencias individuales y afirma la existencia de la ley de la solidaridad o de la interdependencia social, de la que derivan las normas sociales. La regla moral o económica se vuelve jurídica si los hombres la consideran esencial al mantenimiento de la solidaridad social y comparten la conciencia de que es justo sancionar esta regla. La regla jurídica, en consecuencia, resulta de los sentimientos de sociabilidad y justicia, como hechos socio-psicológicos que existen en las conciencias individuales. La norma jurídica, diferente, a la norma técnica, se forma espontáneamente en el grupo social -afirma Duguit y se impone a todos indistintamente, gobernantes y gobernados. Si esto es así, el fundamento y la validez de la obediencia a las reglas jurídicas normativas no se encuentran en el Estado, en la soberanía como fuente suprema de decisión y creación del derecho, sino en los propios hechos socio-psicológicos de sociabilidad y justicia, que se sobreponen también a los agentes estatales. Al negar "el hecho" del Estado soberano y de la propia soberanía, Duguit (1923) considera que la expresión: "La soberanía reside esencialmente en la nación", es una afirmación gratuita, no susceptible de verificación experimental. Como Duguit niega que haya una voluntad nacional diferente de las voluntades individuales, concluye que tampoco existe "conciencia nacional". Si no hay una voluntad nacional, no hay una soberanía nacional; ésta es un mito.

Y si no hay soberanía nacional, no hay igualmente soberanía estatal. Por lo tanto, el decano de Burdeos niega la diferencia entre poder público y soberanía, entendida ésta como una cierta peculiaridad o manifestación del poder público: "Soberanía, poder público, autoridad política, poder de dominación, son conceptos que se identifican". Para este tratadista, hay normas de Derecho anteriores y superiores al Estado, que las constituciones no pueden sino reconocer, como el catálogo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, normalmente incluido en el preámbulo de las modernas leyes fundamentales de los estados, lo cual confirma la inexistencia de un derecho estatal soberano y supremo.

6. *La concepción pluralista de la soberanía* es otra corriente del pensamiento político, estructurado en los comienzos del siglo XX y vinculada con los movimientos sociales del sindicalismo y el corporativismo. El francés Marcel de la Bigne de Villeneuve afirma que la soberanía es una cualidad absoluta del poder estatal, pero no arbitraria, sino sometida a las reglas del Derecho y limitada por los fines de la colectividad y grupos existentes en la comunidad estatal y por la competencia de los Estados extranjeros.

A dichas asociaciones intraestatales, según de la Bigne, se les atribuye el carácter de la soberanía y en ellos incluye a la Iglesia, la familia, los agrupamientos profesionales, las comunidades territoriales naturales, como los municipios, distritos regionales, provincias y hasta la persona individual, que posee una libertad y una autoridad "de la que no se le puede despojar". Todos estos grupos son detentadores de soberanía, según esta curiosa y radical concepción, por lo que las atribuciones soberanas del Estado se ejercen solamente en el dominio político jurídico general.

A partir de esta tesis y merced a la consolidación del corporativismo y la extensión de los derechos sociales, se llegó a hablar de la soberanía económica de los sindicatos y a afirmar el carácter soberano de las corporaciones, en virtud de que ellas mismas constituyen la fuente propia de creación de su ordenamiento jurídico.

7. Situación actual de la Soberanía.

En este fin del siglo XX, en su última década, nadie afirma que la soberanía sea absoluta o que los estados nacionales carezcan de limitaciones a su poder por la vía del derecho interno y del derecho internacional. El desarrollo tecnológico y de las comunicaciones han contribuido a acercar a los pueblos en una gran comunidad, pero no han podido sin embargo erradicar los nacionalismos

exacerbados y a veces xenofóbicos. Los movimientos migratorios, que diluyen o burlan fronteras, ponen en crisis la idea de una soberanía como "poder irresistible", además de que el internacionalismo recobra nuevos bríos por la vía de la globalización y la eliminación de los bloques ideológicos.

Las guerras de nuestro tiempo ya no se hacen en nombre de las naciones o para defender fronteras. La capacidad destructiva de las armas convencionales y la penetración económica de los grandes capitales, hacen innecesarias las conquistas y las invasiones. Terminó la era de las conquistas y las invasiones; concluyó la etapa de los imperios territoriales; se ha consolidado la idea dominante de la paz universal y los derechos humanos; avasalla el propósito de la Unión internacional; seduce el sueño de la globalidad y la libertad mundial de los mercados. Para todo esto, la soberanía se antoja obsoleta, estorba a las pretensiones de universalidad. Los conflictos del futuro -profetiza Huntington- no serán entre naciones, sino entre civilizaciones.

No obstante, la soberanía circula en el organismo de las naciones como un anticuerpo protector contra las agresiones exógenas. Es un mecanismo latente para defenderse de asechanzas; es un escudo protector en el que se refugian los países débiles cuando sienten necesidad de reclamar autonomía o aminorar dependencia económica, cultural, tecnológica y política.

Pero ninguna nación del planeta, grande o pequeña, rica o pobre, deja de manifestar su enérgica demanda de respeto a la soberanía cuando ve afectados sus intereses. Así, la soberanía territorial resurge como exigencia de Argentina frente a Inglaterra por las Malvinas, y viceversa; Perú y Ecuador escenifican una guerra inconclusa por posesiones territoriales fronterizas; Rusia y Chechenia se combaten ferozmente en razón del separatismo de esta última, que reclama independencia y soberanía; el Tratado de Maastricht confirma la voluntad de la Unión Europea de globalizar economía, política y aún moneda, pero el precio de la integración, afirman en son de queja ciudadanos de diversos países de la región, es la pérdida de una buena parte de la soberanía, "en aras de la creación de un poder político supranacional y de la unificación económica". Como observador acucioso desde la atalaya diplomática, Mario Moya Palencia dice al respecto: "Las rigideces económicas, tan contrarias a la solidaridad y a la justicia social, hacen ver a todos que las convergencias forzadas, regionalistas o globalizadoras, traducen una pérdida o cesión de soberanía que los pueblos repudian porque quieren sentirse dueños de su destino."

Defensa de su frontera, defensa de su soberanía, es la legitimación gubernamental de los Estados Unidos para tomar medidas gubernamentales severas y agresivas contra los trabajadores migratorios indocumentados. Para ganar popularidad, hay un torneo electoral de persecución y xenofobia antimexicana, que hace batirse al presidente Clinton, en busca de su reelección, con un bufón siniestro y peligroso que propone bardear toda la frontera sur y construir una especie de muralla China en el Norte, todo con base en la "defensa de intereses nacionales soberanos".

Diversos gobiernos de la región, por su parte, sienten profundamente lesionada su dignidad de países independientes y de naciones soberanas, por la atrevida pretensión del Gobierno estadounidense de extenderles o no un certificado de "buena conducta" en materia de combate al narcotráfico y aplicarles, en su caso, sanciones correctivas, al mismo tiempo que Cuba derriba dos avionetas de matrícula americana, porque sobrevolaban ilegalmente su espacio aéreo y burlaban su soberanía, y de manera simultánea el Congreso de los Estados Unidos aprueba ominosamente la Ley Helms-Burton que determina sanciones a países y particulares de toda nacionalidad que comercien con Cuba.

El fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, la recomposición de los países del Este europeo, la desaparición del socialismo real, la desintegración de la Unión Soviética, hechos que han sacudido a Europa y al resto del mundo, están provocando transformaciones y reacomodos que repercuten en los cinco continentes y que no concluirán en el plazo inmediato. Los nuevos bloques están generando un nuevo orden internacional y, desde luego, nuevas hegemonías y

nuevas soberanías, pero se trata de un proceso inacabado y por ello ininteligible en términos históricos y sociológicos. En esto nos da la razón Henry Kissinger (1995), quien advierte:

El sistema internacional del siglo XXI quedará señalado por una aparente contradicción: por una parte, fragmentación; por la otra, creciente globalización. En el nivel de las relaciones entre estados, el nuevo orden se parecerá más al sistema de estados europeos de los siglos XVIII y XIX que a las rígidas pautas de la Guerra Fría. Contendrá al menos sus grandes potencias los Estados Unidos, Europa, China, Japón, Rusia y probablemente la India, así como toda una pléyade de países de mediano tamaño y más pequeños. Al mismo tiempo, las relaciones internacionales se han vuelto por vez primera auténticamente globales. Las comunicaciones son instantáneas; la economía mundial opera de manera simultánea en todos los continentes. Ha aflorado todo un conjunto de problemas a los que sólo se puede hacer frente en escala universal, como la proliferación nuclear, los problemas ambientales, la explosión demográfica la interdependencia económica.

La apreciación de Kissinger es sin duda acertada y se funda en hechos empíricamente demostrables. Esto permite inferir que, por cuestiones de solidaridad humana, el orden jurídico internacional tenderá a prevalecer por encima de los órdenes estatales; que la globalización dará paso a las *hegemonías* de las potencias, en zonas de influencia con un número mayor o menor de países, y que estos últimos serán los defensores a ultranza de la soberanía nacional de sus estados.

La soberanía nacional de los estados subsiste como ideología y como institución jurídica, pero su eficacia es más que nada el producto de un reconocimiento universal al derecho de los pueblos a crear sus estados y gobernarse a sí mismos. En el pasado, la soberanía llegaba hasta el alcance espacial de una bala de cañón. Hoy, se reconoce a la soberanía como un hecho sociológico que es fundamento de la convención ética universal de respeto moral a los pueblos y a su autodeterminación. La base moral del Derecho Internacional de igualdad jurídica de los estados, que es una forma de expresar la soberanía, es hoy más poderosa que cualquier arma destructiva, lo cual explica que instituciones como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dominado por la hegemonía de los miembros permanentes, logre menos legitimidad que el más leve reclamo de respeto a su soberanía del país más débil del planeta.

Sin embargo, el mundo se encuentra en plena transformación y hay incertidumbre sobre la suerte que correrán las instituciones tradicionales, entre ellas la soberanía. El propio Kissinger (*op. cit.*), lo explica claramente:

Europa, única región del mundo moderno que ha impuesto un sistema multiestatal, inventó los conceptos de nación-Estado, soberanía y equilibrio de poder. Estas ideas dominaron los asuntos internacionales durante casi tres siglos. Pero ninguno de los antiguos practicantes europeos de la *raison d'état* es hoy lo bastante fuerte para desempeñar un papel principal en el naciente orden internacional. Están tratando de compensar esta relativa debilidad creando una Europa unificada, esfuerzo que absorbe gran parte de sus energías. Pero aunque lo logran, no tendrían a mano lineamientos automáticos para dirigir una Europa unificada en el escenario global, ya que nunca antes existió tal entidad política (p. 18).

Un hecho adicional de nuestro tiempo, que no puede pasarse desapercibido, es que hay un resurgimiento del ímpetu democrático de los pueblos y que los viejos autoritarismos están siendo sustituidos por las modernas democracias parlamentarias y representativas. Existe, de hecho, la recuperación de la antigua idea de la soberanía popular, con base en el reconocimiento de que, sin ser perfecta, la democracia es el menos malo de los tipos de gobierno. Aún los autoritarismos populista y el Estado Benefactor, han perdido vigencia en beneficio de las instituciones originarias de la democracia liberal, lo cual explica una revaloración de las formas semidirectas como el *referéndum*, el *plebiscito* y la *consulta popular*, así como la revisión de los sistemas electorales y el funcionamiento de la división de poderes.

En América Latina es tema de actualidad la reforma del Estado y en especial el atemperamiento del presidencialismo, para favorecer la vida de los partidos, la descentralización política y el equilibrio de las relaciones entre los poderes, todo ello en el marco de la primacía de la sociedad civil frente al Poder Público, forma hiperbólico de exaltar el principio de la soberanía del pueblo como la autoridad suprema del Estado.

III. México ha sido particularmente celoso de su soberanía nacional, porque su historia está plagada de invasiones e intervenciones extranjeras. El Imperio de Iturbide fue eliminado por la soberanía republicana. La guerra con Texas y la invasión americana de 1847, lesionó la soberanía territorial del país de manera definitiva y grave. El imperio de Maximiliano de Habsburgo, impuesto por Napoleón III, fue expulsado a golpes de soberanía, gracias a la tesonera y patriótica acción de Benito Juárez. La intervención norteamericana de 1914, obligó a dolorosas negociaciones diplomáticas con el coloso del Norte. Cárdenas y su política nacionalista, recuperaron para la nación mexicana la soberanía petrolera. En el campo de la política internacional, la Doctrina Estrada rechaza la legitimidad de la práctica del reconocimiento de estados y de gobiernos, promoviendo el pleno respeto a la soberanía de las naciones, y aún la Constitución de 1917 recoge como parte de los principios que rigen su política exterior la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Por otra parte, los artículos 39, 40 y 41, de la Carta Magna mexicana de 1917, recogen el carácter popular de la soberanía, el criterio pluralista de un Estado federal soberano en lo nacional y compuesto por entidades federativas también soberanas, así como el carácter democrático del ejercicio soberano del Poder Público. El artículo 39 constitucional establece:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La creencia popular en esta decisión fundamental, explica recientes y frecuentes reformas constitucionales en materia electoral, en materia federalista, en materia de partidos, en materia de equilibrio de poderes, en fin, en materia de reforma del Estado, a fin de darle sustento a un principio como el de la soberanía que es, en palabras de Laband, una abstracción que traduce las más concretas realidades.

Para México, cuyas líneas divisorias con el país del Norte constituyen en realidad una frontera entre dos civilizaciones, la defensa de la nacionalidad y del nacionalismo, es una cuestión de vida o muerte que tiñe a la soberanía de un tinte emocional y contradictorio entre la defensa popular de lo propio y la entrega de la élite en manos del mercado y los estilos de vida americanos. En un reciente ensayo, Federico Reyes Heróles (México, 1995), se refiere a las dimensiones *conceptual*, *discursiva* (políticamente hablando), *analítica* (histórica, económica, comercial y ecológica) y *emocional* de la soberanía y las correlaciones con el fenómeno mexicano y la interdependencia creciente entre Estados Unidos, Canadá y México, en el que afirma, dependiendo de los resultados de una Encuesta Mundial de valores, de la Universidad de Michigan, lo siguiente:

...los mexicanos resultan cuatro puntos porcentuales menos orgullosos que su contraparte canadiense y diecinueve menos que la estadounidense. Pareciera, entonces, que los mexicanos son más bien ritualistas; en todo caso, festivos, pero no necesariamente muy nacionalistas en el fondo. Nacionalismo y soberanía son, en algún sentido, dos caras de la misma moneda.. De nuevo, valores ciudadanos y nivel educativo van de la mano. De ser así las cosas, no puede esperarse, ante los cambios en las relaciones de los tres países, una respuesta homogénea y en bloque.

Puede decirse que México, al igual que el resto de Latinoamérica, es un país muy expuesto a las presiones hegemónicas y por lo mismo a los ejercicios jurídicos y a las respuestas emocionales en defensa de su soberanía. A este respecto el propio Reyes Heróles afirma:

Muy probablemente la historia nacional que se plasma en los libros que estudian esos millones de mexicanos sean todavía un decálogo que remita a la concepción de soberanía de Bodino y pase por la formación del Estado mexicano como arranque, acto fundacional y voluntarista logrado por los padres de la patria. Hoy probablemente en esos textos el maniqueísmo todavía reine y se presente a la conquista española como una acción encabezada por malvados que llegaron a extraer riqueza sin importarles mucho más, sin explicar la contraparte, y de allí se brinque a las decenas de invasiones de Estados Unidos a México registradas en la historia patria, y a las presiones diplomáticas ejercidas sobre los revolucionarios y los insaciables intereses del mundo, pero en particular de Estados Unidos, alrededor del petróleo mexicano y del Istmo de Tehuantepec. En ese sentido, la historia nacional no será muy distinta a la de cualquier otro país. Villanos y héroes reciben sus papeles de acuerdo con esa intención absolutista, basada en la soberanía que sólo contempla los intereses propios.

Un hecho es definitivo: la soberanía está cuestionada en todas partes, pero en todas partes se enarbola como una manifestación de autarquía, defensa nacionalista, temor fundado, vanidad étnica, amenaza xenofóbica, y aún como principio jurídico superior y postulado moral de las relaciones internacionales. La soberanía agresiva e irresistible parece haberle dado paso a la soberanía defensiva y definitorio de identidades. En el plano nacional la soberanía resalta que los estados son soberanos en la medida en que lo son sus pueblos, por lo que se rechaza cualquier concepción que singularice la soberanía de las clases sociales, de las élites, de las pandillas (la narcosoberanía) o de los partidos. Como lo afirma Mario de la Cueva (1986), aceptamos como verdadera y razonable "la tesis que afirma que en el *Contrato Social*, Rousseau arrebató la idea de la soberanía a los reyes y la entregó a su verdadero titular, que es el pueblo" (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

ARNÁIZ, Aurora, *Soberanía y potestad*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, 3a. ed.

BOBBIO, Norberto y M. Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Enlace-Grijalvo, México, Barcelona, Buenos Aires, 1985.

CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1986, 3a. ed.

DICEY, A., *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, Londres, 1915, 8a. ed.

DUGUIT, Leon, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París, 1923.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.

FERREIRA, Pinto, *Teoría General del Estado*, José Konfino (ed.), Río de Janeiro, 1957, 2a. ed. t. I.

FUR, Louis Le, 'La souveraineté et le Droit', en *Revue de Droit Public*, 1908.

_____, *État Fédéral et Confederation d'États*, París, 1896.

HELLER, H., *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, traducción y estudio preliminar de Mario de la Cueva, Fundación Escuela Nacional de Jurisprudencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 2a. ed.

HELLER, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.

JELLINEK, Jorge, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.

KELSEN, Hans, *Reine Rechtslehre, Einleitung in Die Rechtswissenschaftliche Problematik*, Leipzig und Wien, 1934.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Nacional, México, 1972.

KISSINGER, Henry, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

KUNZ, J.L., "La Primauté du Droit des Gens", en *Revue de Droit International et de Legislation Comparée*, 1930.

MAYER, J.P., *Trayectoria del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México.

MCIVER, R.M., *The Modern State*, Oxford University, Humphrey Milford, Reprinted 1932, Londres, 1926, 1a. ed.

REYES HEROLES, Federico, *Sondear a México*, Océano, México, 1995.

ROUSSEAU, J.J., *El Contrato Social*, Aguilar, Madrid, 1981.

SCHMNT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Nacional, México, 1981.

VERDROSS, A., *Die Souveränität der Staaten und das Völkerrecht, Die Friedenwart*, zz, Jhg., 1920.

soberanía parlamentaria

I. Vid. Supra, soberanía y sistema de gobierno parlamentario.

II. La concepción democrática de la soberanía, de acuerdo con las ideas originarias de Rousseau, equipara a la soberanía con la voluntad general y a ésta con la ley. Según el ginebrino, la ley es la expresión de la voluntad general, porque su contenido coincide con el de la voluntad de todos y cada uno: la decisión de ser libres e iguales. En consecuencia, el órgano a quien se le encarga la elaboración de la ley debe estar investido de la naturaleza intrínseca de ésta, es decir, ser depositario de la voluntad general y por lo mismo ser un órgano soberano. Tocqueville (1963, p. 125) dice a este propósito: "se puede, propiamente hablando, definir la soberanía como el derecho de hacer las leyes".

De estas inferencias se concluye que el parlamento, como asamblea legislativa, es el depositario de la soberanía y es por ello soberano, porque mediante la ley reconoce los derechos y libertades de todos, garantiza la igualdad formal de todos y obliga a todos a la obediencia. Esta idea de la *soberanía parlamentaria* sirve para distinguir entre soberanía *del* Estado y soberanía *en* el Estado. En el primer caso, sólo el pueblo es el titular del poder supremo; o sea, de la soberanía, que por su propia naturaleza es indelegable. El parlamento, por estar investido del poder para hacer la ley, y por lo mismo detentar la voluntad general, ejerce la soberanía en nombre del pueblo, a quien representa, por lo que es el órgano que tiene el carácter de soberano *en* el Estado.

La *soberanía parlamentaria* puede referirse también a un ejercicio de la soberanía sin el pueblo, si el concepto de parlamento se deriva de las doctrinas representativas de John Locke, quien "negó el derecho del pueblo a participar en el gobierno". Para Locke, "el fin mayor y principal de la unión social, es la preservación de las propiedades...", de lo que Mario de la Cueva (1986) infiere que el politólogo inglés "aun sin decirlo en forma descarada", justifica y propone que "quien no posee nada que preservar, no tiene por qué participar en el gobierno". Un siglo más tarde, Blakstone, siguiendo a Locke,

... puso de relieve que el parlamento del siglo XVII, era la *representación de la pobreza y de las clases poseedoras de la riqueza*, pues la *cámara alta* se integraba con *los lores espirituales...*, en tanto la *cámara baja* o *cámara de los comunes* se componía de *los diputados de condado*, elegidos por los propietarios de tierras de los mismos condados y por los *burgueses y ciudadanos* designados por los comerciantes de los burgos y de las ciudades (DE LA CUEVA, 1986, p. 78).

Un parlamento integrado conforme al modelo inglés del siglo XVII, y de acuerdo con las afirmaciones de Locke, carece de representatividad democrática, además de que, en aquellas condiciones, compartía la soberanía del Estado con el rey, todavía monarca poderoso. No será sino a partir del siglo XVIII, acompañado por la idea constitucional de la división de poderes desarrollada por Montesquieu, cuando se empieza a conformar un parlamento representativo del pueblo e investido de verdaderos poderes soberanos. A este respecto, Manzella (1987, pp. 11-12) obtiene de la definición constitucional italiana, de que "la soberanía pertenece al pueblo, que la ejercita en las formas y límites establecidos por la Constitución", las conclusiones siguientes:

- a) Ni el parlamento, ni los partidos pueden considerarse titulares del poder supremo estatal: el único titular es el pueblo;
- b) al pueblo no le corresponde la soberanía, pero le pertenece su permanente y efectivo ejercicio;
- c) los poderes instrumentales de las decisiones populares;
- d) finalmente, el concepto unitario de soberanía popular implica que las varias formas en que se ejercita estén ligadas, por diversas que sean, por vínculos funcionales y por limitaciones recíprocas.

No obstante lo anterior, los parlamentos del siglo XX, integrados por representantes elegidos por sufragio universal, directo y secreto, en elecciones periódicas y competitivas, son los verdaderos órganos soberanos *en el* Estado, aunque a menudo corran el peligro de verse expropiados por los partidos políticos y por las representaciones corporativas que juegan en su seno.

La *soberanía parlamentaria* implica la adopción de la doctrina de Juan Jacobo Rousseau de la representación fraccionada, es decir, aquel tipo de representación en la que cada ciudadano posee una parte alícuota de la soberanía, por lo que "ningún individuo puede ser despojado del derecho de voto por nada". Implica igualmente que *todos* los diputados representan a *toda* la nación y que ningún diputado en lo individual puede arrogarse tal representación. El espíritu de los parlamentos asegura la generalidad de la ley, por lo que la soberanía parlamentaria se ejerce, más que en cualquier otra función, en la que desarrolla el proceso legislativo y la formación de las leyes. Este acto es más plenamente soberano que los de iniciativa y de promulgación y publicación ejercido por los ejecutivos, pues en estos casos los gobiernos no son sino auxiliares del soberano, el cual puede elaborar las leyes aún sin la iniciativa gubernamental, quedando la promulgación y publicación no como derecho, prerrogativa o función del Ejecutivo, sino como obligación constitucional indeclinable de quien debe hacerlas cumplir.

Por lo que respecta a la capacidad de los tribunales para declarar constitucional o no una ley del parlamento, se trata de una función *técnica* y no *política* que carece de trascendencia soberana. La protección judicial de la constitucionalidad de las leyes es una nota del Estado de derecho (BISCARETTI DI RUFFIA, 1965) y no un atributo soberano de los jueces, cuya misión declarativa debe ajustarse a reglas técnicas de interpretación que no aceptan opciones en términos de libertad para decidir, como sí las admiten los actos de legislación. Santaolalla (1990) parece agrupar en dos apartados el carácter soberano del parlamento. Por una parte, el parlamento goza de *autonomía reglamentaria, de autonomía de gobierno interno, de autonomía financiera y presupuestaria y de autonomía organizativa y administrativa*. En segundo término, desde el punto de vista funcional y sustantivo,

...los actos de las cámaras de ejercicio de sus funciones constitucionales están en principio exentos de todo control externo, y sólo admiten el aplicado en el fuero interno de cada una de ellas. Su autonomía institucional se traduce en que su único control jurídico sea un autocontrol (p. 73), además de que, si se trata del ejercicio de las funciones supremas (legislativa, presupuestaria y controladora del Gobierno, entre otras), no sometidas a la ley

con excepción de la constitucional, el control que pudiere ejercerse sobre el parlamento sería un control político, de oportunidad, punto en el que sería inexplicable que instituciones sin legitimidad democrática se alzasen sobre las cámaras para fiscalizar su comportamiento.

¿Puede hablarse, sin embargo, de Poder Ejecutivo soberano, o de soberanía gubernamental en el mismo sentido que la soberanía parlamentaria?. ¿Qué implica en un régimen parlamentario que el gobierno o el Jefe del Estado pueda disolver al parlamento? ¿Está, entonces, el Ejecutivo, por encima del parlamento soberano?. Si el Jefe del Estado en un régimen presidencial es a la vez Jefe de Gobierno y es elegido igualmente por sufragio universal de todos los ciudadanos, ¿encarna también la representación nacional y es igualmente soberano que *todo* el parlamento?

En un régimen parlamentario la respuesta a estos planteamientos es más o menos sencilla desde el punto de vista teórico. En el parlamentarismo clásico el gobierno se integra con la mayoría parlamentaria o con la coalición partidaria que más o menos garantice la estabilidad política de la nación. Al elegir al parlamento, el pueblo elige indirectamente a su gobierno, de manera que el parlamento y Gobierno están investidos del mismo poder soberano que se otorgó por el pueblo en una sola y misma elección, aunque ejerzan funciones diferentes. Esto explica que el parlamento tenga facultades para destituir mediante una censura al Gobierno y que éste, en virtud del equilibrio de los poderes que exige su separación, pueda disolver anticipadamente el parlamento. Pero estos procedimientos para dirimir diferencias o resolver inestabilidades y turbulencias políticas entre partidos gobernantes, no constituye un *golpe de Estado* que solucione por la fuerza los conflictos, sino diferendo constitucional debidamente reglamentado, que es resuelto finalmente por el electorado en un acto de soberanía originaria. De esta manera, la práctica constitucional, dio históricamente un cauce institucional y pacífico a reyertas sangrientas que escenificaron en el pasado el parlamento y los reyes ingleses, o una solución del asambleísmo revolucionario proclive al terror, como ocurrió durante la Convención de la Revolución Francesa.

Más difícil es la solución teórica del problema en un régimen presidencial, en el que tanto Asamblea Legislativa (Congreso, cortes, cámaras o parlamento) cuanto presidente de la República son elegidos, a veces en momentos no coincidentes, por el mismo electorado en elecciones democráticas y mediante ejercicio del sufragio universal de los ciudadanos. En este caso, el parlamento es más representativo, en virtud de que se integra por representantes de la pluralidad social. Lo que distingue al órgano legislativo es ese pluralismo que lo convierte en la representación sociológica de la nación, mientras que el Presidente, gobernante universal, ostenta sólo la representación jurídica, sólo el mandato, que le da un poder unitario, por lo que no encarna de igual manera la representación sociológica plural. Es, por así decirlo, menos representativo que el parlamento y en consecuencia menos soberano que el conjunto de los legisladores o representantes populares.

A este respecto Tocqueville (*op. cit.*, pp. 125-126) dice:

El rey, en Francia, constituye realmente una parte del soberano, puesto que las leyes no existen si él rehusa sancionarlos; es, además, el ejecutor de las leyes. "El presidente es igualmente el ejecutor de la ley, pero no concursa realmente a hacerla, puesto que, al rehusar su asentimiento, él no puede impedir que exista." No forma pues, parte del soberano; sólo es su agente.

Tocqueville considera en este punto la diferencia entre el rey de Francia y el Presidente de Estados Unidos, consistente en que el primero participa en la legislatura (está hablando a principios del siglo XIX) nombrando a los miembros de una cámara y a través de una disolución anticipada "de la otra", lo que no puede hacer el presidente, así como en el hecho de que el rey francés tiene iniciativa, mientras el presidente de los Estados Unidos no, llegando a la afirmación de que "el presidente está colocado al lado de la legislatura, como poder inferior e independiente".

Tocqueville advertía, sin embargo, que mientras el poder del rey iba en declive, el poder del presidente iba en ascenso, aún cuando afirmó sin titubeos que "el poder del presidente de los Estados Unidos no se ejerce sino en la esfera de una soberanía restringida, en tanto que el del rey en Francia obra en el círculo de una soberanía completa" (*op. cit.*, p. 127). La diferencia, no obstante, habrá de ser el de la legitimación, pues el poder más completo del rey, más absoluto y perpetuo, cuyo origen es la herencia, jamás podrá alcanzar la legitimidad del poder presidencial, poder legal, poder limitado temporalmente, pero poder originado en la voluntad democrática del voto popular.

En Norteamérica, dice Tocqueville el presidente no puede impedir la formación de las leyes y no podrá sustraerse a la obligación de ejecutarlas. Su concurso leal y sincero es sin duda útil, pero no necesario para la marcha del gobierno. En todo lo esencial que hace, se le somete directa e indirectamente a la legislatura; o, si es enteramente independiente de ella no puede casi nada. Es, pues su utilidad y no su fuerza, la que le permite vivir en oposición con el Poder Legislativo (*op. cit.*, p. 128).

El tema de la *soberanía parlamentaria* debe considerar igualmente el caso del Poder Legislativo bicameral, pues en tal caso la pregunta es a cuál de las dos cámaras corresponde la soberanía parlamentaria. Si como hemos dicho, la soberanía es el derecho de hacer la ley, sin entrar en detalles tenemos que aceptar que ambas cámaras ejercen la soberanía parlamentaria cuando la ley requiere de la aprobación de ambas, tal como sucede en la mayoría de los sistemas de dos cámaras. Sin embargo, hay una disputa por la soberanía cuando el poder de una excluye el de la otra, como en el caso mexicano, en el que la ratificación de los tratados y acuerdos internacionales, así como la aprobación de nombramientos de magistrados, diplomáticos y otros funcionarios corresponde exclusivamente al Senado, mientras que el poder presupuestal y de control sólo pertenece a los diputados. Basta con que la ley deba ser aprobada por ambas cámaras, para afirmar que la soberanía parlamentaria es una atribución del *órgano* y no de una de sus partes. Por lo demás, las facultades exclusivas y excluyentes son parte de la justificación del sistema bicameral, pues sería absurdo que ambas cámaras hicieran exactamente lo mismo, sobre todo en nuestra época, en la que los senados o cámaras altas han dejado de ser "aristocráticas" para pasar a ser democráticas y/o federalistas.

La expresión radical de la afirmación soberana del parlamento, es aquella que postula: "En teoría, el parlamento podría alargar su propia vida y abolir las elecciones generales. La única cosa que no puede hacer es comprometer el futuro o su propia libertad de acción legislativa." Este poder amplísimo que fue comentado por Dicey en su obra clásica *Law of the Constitution* de 1855, es actualmente inadmisibles, sobre todo a la luz de la teoría de la *soberanía popular* adoptada por casi todas las constituciones del orbe, las que colocan por encima de los *poderes constituidos* a los *poderes constituyentes* y dan al pueblo organizado en electorado la función suprema y el derecho inalienable de elegir los cargos públicos por un tiempo determinado, sólo prorrogable por otra elección y excepcionalmente (aunque indeseablemente) por un cambio constitucional.

Las vías institucionales de obtener y ejercer la soberanía son inmodificables por procedimientos parlamentarios, pues la mutación equivaldría a un golpe de Estado. Únicamente la revolución (que se legitima axiológicamente) o el golpe de Estado (que se impone por la fuerza) pueden realizar cambios sustanciales a las decisiones políticas fundamentales contenidas en un texto constitucional. Adicionalmente, un parlamento no está legitimado ni autorizado para violar autoritariamente las normas legales que prescriben su propio funcionamiento, sobre todo si, como en el caso mexicano, dichas reglas forman parte de los preceptos constitucionales. En consecuencia, existen factores históricos, jurídicos, sociológicos y culturales que constriñen la llamada soberanía parlamentaria, y entre ellos están el propio régimen constitucional y el orden jurídico internacional. Internamente, los parlamentos están sujetos a las normas para la formación, interpretación, abrogación y derogación de la ley. Sólo después de abrogada o derogada una norma puede ser reemplazada por otra que sea su contraria.

Todavía en el régimen interno, un parlamento nacional, como en el caso de sistema federal mexicano, no puede legislar invadiendo la soberanía de los estados miembros a menos que ocurra lo que en Gran Bretaña comentó Sir Ivor Jennings, que el parlamento inglés podría prohibir a los franceses que fumarán en las calles de París, "si bien tales actos sólo serían considerados como ley en el Reino Unido" (GEOFFREY MARSHALL, 1991, pp. 694-695). Otro caso en que se pone en entredicho la soberanía parlamentaria es el de los órganos legislativos supranacionales:

La legislación de la Comunidad Europea parece tratar a los cuerpos legislativos de los estados miembros como órganos subordinados, sujetos a un orden legal nuevo y superior y, por lo tanto, ya no soberano. Esa teoría aún no ha sido aceptada por los tribunales británicos en su manera de abordar la legislación comunitaria. Sin embargo, podría serlo a la larga. La doctrina de la soberanía parlamentaria fue un producto de los jueces y su futuro depende de ellos (*idem*, p. 695).

En el caso mexicano, cuyo régimen presidencialista (*véase sistema de gobierno presidencial*) ha mantenido al Poder Legislativo en un lugar secundario y subordinado al presidente de la República, fenómeno que se reproduce en el nivel de los estados de la federación, tiene que hablarse con tiento de *soberanía parlamentaria*, a menos que la entendamos, a finales del siglo XX, como un proceso que empieza. Esto se refleja en el texto constitucional, cuya parte declarativa determina que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, "el cual tiene en todo tiempo el derecho de modificar o alterar la forma de su gobierno", facultad que no pocos asimilan al *derecho a la revolución*, pues nadie cree que un Poder Legislativo (federal y locales, que juntos forman el llamado Constituyente Permanente, encargado de las enmiendas constitucionales) pueda por la vía de la legislación tomar decisiones de tal trascendencia y magnitud.

Es significativo, sin embargo, que pese al monopolio de iniciativa de ley detentado por el Presidente de la República, éste, en la exposición de motivo de sus proyectos, se dirija al Congreso como "esa soberanía", y afirme con humildad que acude a ella para consultar tal o cual decreto de reforma, o tal o cual proyecto de ley, demostrando con ello que algún día podrá ser real, en México, la *soberanía parlamentaria* regulada formalmente en la Constitución y citada a menudo en los discursos (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965.

BOGDANOR, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1986, 3a. ed.

KELSEN, Hans, *Socialismo y Estado*, precedido de una magnífica Introducción de Roberto Racinaro: "Hans Kelsen y el debate sobre democracia y parlamentarismo en los años veinte y treinta", que pone de relieve los alcances kelsenianos de la producción de la ley y de la no menos trascendente obra *Das Problem des Parlamentarismus*, de 1925, Siglo XXI, México, 1982.

MANZELLA, J. de Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, traducción del propio ILL, México, 1987.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, Aguilar, Madrid, 1981.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, 2a. ed.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

speaker

I. Expresión inglesa que se emplea para referirse al parlamentario que preside la Cámara de los Comunes. Su traducción al español es hablante u orador. El *Speaker* es el principal funcionario de dicha Cámara y es uno de los elementos base de su organización, junto con la Oposición a su Majestad y las comisiones.

II. Al inicio de funciones de cada parlamento, el *Speaker* es elegido por los propios diputados de la Cámara de los Comunes, que a fin de lograr el consenso sobre su nombramiento, el Gobierno consulta previamente con la Oposición, proponiéndole un nombre, para conseguir su apoyo. "Se ha convertido en principio generalmente aceptado en esa Cámara que una vez que se ha elegido presidente para un periodo determinado, éste es reelegido en subsiguientes parlamentos, hasta que decida retirarse o fallezca". Cuando aspira a ser reelegido en elecciones generales se mantiene al margen de polémicas partidistas, presentando su candidatura como el Presidente de los Comunes en procura de reelección.

Las funciones del *Speaker* las podemos clasificar en dos:

- a) Es el portavoz del órgano legislativo ante la Corona, la Cámara de los Lores y otras autoridades, y
- b) preside los debates de la Cámara y defiende las potestades de los diputados, dentro y fuera del recinto. Con la "Parlament Act de 1911" se le concedió la facultad de estimar que proyectos legislativos son de carácter financiero.

Cabe señalar que el *Speaker* es "un hombre sin partido", al momento de aceptar tal encargo, tiene que caracterizarse por su imparcialidad y control del órgano legislativo; de ahí, su funcionalidad desde 1377, cuando se instaura este cargo, aunque algunos autores señalan que dicha imparcialidad es difícil de lograr por los compromisos políticos de la persona a la que se le confiere la encomienda.

En la Cámara de los Lores, el Lord Presidente (*Lord Chancellor*) es el *Speaker* de éste órgano, pero no tiene las facultades del *Speaker* de la Cámara de los Comunes para dirigir los debates. Su función principal como *Lord Speaker*, es someter la moción a votación cada vez que la Cámara tenga que tomar una decisión. Se nombran varios representantes para que hagan las funciones del Lord Speaker en caso de que el Presidente de los Lores esté ausente.

Si es necesario, los asuntos de orden y procedimiento que surgen, se deciden por la Cámara en su totalidad, frecuentemente bajo la directiva del líder del órgano legislativo que desempeña un papel importante al expresar la opinión de la Cámara.

Cuando el Presidente de los Lores participa en un debate, no lo hace en su calidad de *Speaker* de la Cámara sino como *Gran Dignatario del Estado*; se levanta de su silla (*Woolsack*), da un paso a la izquierda y habla en el lugar señalado por una ley de 1539.

En la India, el Presidente y el Cónsul de los Estados (*Rajya Sabha*) forman parte del parlamento, el que se deposita en la Casa del Pueblo (*Lok Sabha*) que entre sus miembros se elige al *Speaker*, que antes de 1947 era designado por el Presidente.

El *Speaker* es el Presidente de la Casa del Pueblo (*Lok Sabha*), dirige los debates, representa a este cuerpo colegiado, decide cuando proceden preguntas y mociones, de oficio es el Presidente del grupo parlamentario mayoritario y tiene a su cargo decidir cuando un miembro del parlamento puede ser expulsado del órgano, por incurrir en conductas ilícitas (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

Bibliografía

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Tecnos, España, 1983.

LOK SABHA SECRETARIAT, *Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, Nueva Delhi, 1991.

suplencia

I. Del latín *supplere*-reemplazar, agregar, completar, llenar hasta arriba (subdebajo+*plere*-llenar).

Alemán, *ergänzen, ersetzen*; francés, *supléer*; italiano y portugués, *suprir*; inglés, *to supplement, to make up for*.

II. Desde el punto de vista parlamentario, la suplencia difiere de las figuras jurídicas de sustitución, interinato o provisionalidad, en razón del carácter previsible del sujeto suplente, previsión que normalmente no ocurre en los sustitutos, interinos y provisionales.

El régimen norteamericano no incluye la figura del senador suplente. En la situación de que quede vacante alguna senaduría, las vacantes dan lugar a nuevos nombramientos. En el artículo uno, sección tercera, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América, se dispone:

Quando ocurran vacantes en la representación de cualquier estado en el Senado, la autoridad ejecutiva de aquél expedirá un decreto en que convocará a elecciones con el objeto de cubrir dichas vacantes, en la inteligencia de que la Legislatura de cualquier Estado puede autorizar a su Ejecutivo a hacer un nombramiento provisional hasta que las vacantes se cubran mediante elecciones populares en la forma que disponga la Legislatura.

En cuanto a las ausencias de los representantes (diputados), el artículo uno, segunda sección, párrafo cuarto, señala que el procedimiento para ocupar las vacantes será el mismo determinado en el caso del Senado, sin mencionar qué sucederá durante el tiempo comprendido entre la convocatoria a elecciones y la ocupación del puesto, lo que hace suponer que la demarcación respectiva quedará sin representante en la Cámara baja hasta que se lleve a cabo la nueva elección.

El artículo 25 de la Constitución de Francia, segundo párrafo, establece que será una ley orgánica la que "fijará las condiciones en que se elegirán a las personas llamadas a llenar las vacantes de diputados y senadores hasta la renovación parcial o total de la Asamblea a que pertenecían los interesados".

En Argentina, cuando una plaza de legislador quede vacante por muerte, renuncia u otra causa, el gobierno del Estado al que corresponda el representante procederá inmediatamente a convocar a la elección de un sustituto.

La Constitución chilena advierte la suplencia de diputados y senadores en su artículo 47, al determinar que las vacantes, tanto de diputados como de senadores elegidos mediante votación directa, se llenarán mediante elección que realizará la Cámara a la que corresponda, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

La premisa fundamental por la cual algunos parlamentos no están de acuerdo en que se elija a un suplente contemporáneamente con el propietario, consiste en la posibilidad de que a partir del momento de la elección y hasta que el representante tome posesión de su cargo, las simpatías ciudadanas podrían haber cambiado, y en ese periodo se identifiquen con las ideas de otra persona, o bien, de otro partido, diferente al que se postuló a propietario y suplente.

Los cuerpos legislativos que adoptan la institución de la suplencia ven en ella dos ventajas fundamentales: En primer término, pretenden no privar de voz y voto a los ciudadanos de la demarcación territorial que eligió al representante que por alguna razón ya no ejerce el cargo, evitando así que el escaño permanezca vacío en tanto se elige nuevo representante. Otra razón, se fundamenta en evitar las elecciones extraordinarias, las cuales conllevan a ebulliciones políticas, al agotamiento del electorado y de los propios partidos, así como a erogaciones económicas excesivas.

La práctica mexicana determina que los suplentes sólo pueden acceder al escaño o curul cuando son llamados por la respectiva Cámara, o sea, que la suplencia no implica un derecho de representación *ipso jure* ante la falta o ausencia del propietario, lo cual supone un reconocimiento de la supremacía soberana del órgano representativo sobre el cuerpo electoral. Igual regla se observa cuando el diputado o senador goza de licencia para ocupar algún cargo administrativo o de carácter electoral, pues al cesar estos últimos sólo podría regresar al Congreso si su Cámara lo admite o lo solicita, debido fundamentalmente a razones de orden político de carácter coyuntural.

III. Mientras que cada diputado y senador a las cámaras, es elegido con su respectivo suplente por medio de fórmulas pares que son claramente conocidas por los electores, el Presidente de la República, en el caso de México, cuya elección individual es solitaria, sin vicepresidente y sin sustitución *ipso jure* por otro funcionario determinado, carece de suplente para el caso de su falta absoluta o faltas temporales, debiendo el Congreso, en cada oportunidad, constituirse en Colegio Electoral para designar al Presidente interino, sustituto o provisional -según el momento y condiciones en que ocurra la falta- que deba convocar a nuevas elecciones o concluir el periodo constitucional del cargo.

Históricamente la vicepresidencia en México ha sido fuente de inestabilidad. En la Constitución de 1824 la vicepresidencia recaía nada menos que en el candidato a la Presidencia que hubiese obtenido el segundo lugar en votación, o sea, como afirma Tena Ramírez, en el candidato "del partido contrario, postergado en los comicios y que podía convertirse -como a veces sucedió- en centro de intrigas para suplantar al Presidente y en director de una política contraria a la de éste".

Mediante un sistema distinto, la Constitución mexicana de 1857 dio al Presidente de la Suprema Corte de Justicia la función de remplazar al Ejecutivo Federal en sus ausencias temporales y en la absoluta mientras ocurría la nueva elección. La politización del Poder Judicial, los enfrentamientos entre el Presidente de la Corte y el Presidente de la República, fueron suficientes para impugnar este sistema.

Cabe decir que el largo periodo que el problema de la sustitución del Presidente en sus faltas temporales o absoluta mantuvo ocupado al Congreso y a la opinión pública, son muestra de la inestabilidad política que gobernó a México durante cerca de 60 años, a partir de la instauración de la República. Esto explica que entre la Constitución de 1824 y la de 1857, la Constitución de 1836, las bases orgánicas de 1843 y del Acta de Reformas de 1846, hubiesen adoptado sendos sistemas de sustitución del Presidente, dada la desconfianza que provocaban todos los procedimientos adoptados y sugeridos.

Posteriormente a la Constitución de 1857, adquirió relevancia la iniciativa del constitucionalista y jurista Ignacio L. Vallarta, consistente en elegir, junto con el Presidente a tres personajes que se llamarían "insaculados", para que uno de ellos fuese escogido por el Congreso para sustituir al Presidente en sus faltas temporales o absolutas al ocurrir éstas. Este proyecto fue detenido y abortado en el Senado de la República, pero su propuesta esencial triunfó en la reforma de 1882, "según la cual debían cubrirse las faltas del Presidente de la República por el Presidente en ejercicio del Senado o de la Permanente en su caso, sea cual fuere" (TENA RAMÍREZ, *idem.*) Este sistema sólo duró catorce años: Una nueva reforma en 1896 determinó que el Secretario de Relaciones Exteriores y en su defecto el de Gobernación sustituirían al Presidente en tanto el Congreso procedía a su designación, lo cual era un signo inequívoco de la supremacía de la

dictadura porfirista sobre la "soberanía del pueblo", pues no cabía más opción que designar a verdaderos "sucesores" del dictador en la jerarquía burocrática de la cooptación. Sin embargo, para darle a la sustitución presidencial un toque "democrático" dentro de la dictadura, en 1904 se realizó otra reforma impulsada por Emilio Rabasa para establecer la vicepresidencia autónoma, combinada con el sistema anterior en caso de la falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente.

La lucha por la vicepresidencia, ante una muy probable falta absoluta de un dictador envejecido, estuvo detrás del levantamiento maderista de 1910, pues Madero abrigaba la esperanza de ser seleccionado por Porfirio Díaz para ese cargo. Ocurrió, no obstante, la renuncia del Presidente y del Vicepresidente; ascendió a la primera magistratura el Secretario de Relaciones Exteriores, quien convocó a elecciones; ganó Francisco I. Madero la presidencia y José María Pino Suárez la vicepresidencia. Asesinados ambos por Huerta, asume la presidencia el Secretario de Relaciones Exteriores, quien obligado por el militar golpista, dura en el cargo sólo el tiempo suficiente para designar a Victoriano Huerta Secretario de Gobernación y redactar su renuncia. Al no haber tampoco Secretario de Relaciones Exteriores, Huerta asciende a la jefatura del Estado y del Gobierno revestido de una aparente legalidad constitucional que jamás convenció a nadie.

Dados los antecedentes descritos de manera sumaria, el Constituyente de 1917 implantó un sistema totalmente diferente a los anteriores, pero absolutamente complicado para la comprensión popular inmediata. Así, a la falta absoluta del titular del Ejecutivo, éste es reemplazado por un Presidente *interino*, o un Presidente *sustituto*, o un Presidente *provisional*. El *interino* y el *sustituto* son designados por el Congreso: el primero, si la falta ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo (el Presidente dura seis años en su cargo), debiendo convocar a nuevas elecciones en un término no mayor de catorce meses. El *sustituto* también es designado por el Congreso si la falta ocurre en los últimos cuatro años del periodo respectivo, pero en este caso ya no se convoca a nuevas elecciones, sino que el designado concluye el periodo constitucional respectivo. Cuando el Congreso no está en sesiones, la Comisión Permanente designa un *Presidente provisional*, cualquiera que sea el momento dentro del periodo en que ocurre la falta absoluta.

Este sistema, complicado y difícil, ha resuelto los problemas de inestabilidad provocados por la vicepresidencia, pero disminuye el carácter representativo del cargo del Presidente de la República y hace lenta la adopción de una decisión que debiera tomarse con rapidez. Adicionalmente, si bien la intervención del Congreso inviste de legitimidad soberana la designación de un Presidente, no ocurre igual cuando la designación recae en una Comisión Permanente cuyas funciones, en este caso, exceden el carácter de órgano transitorio con el que en verdad es creado por la Constitución, es decir, el de una Comisión para los recesos que carece de funciones legislativas.

La suplencia de los miembros de las cámaras, por el contrario, implica la posibilidad de una sustitución inmediata del legislador en el momento en que ocurre la falta absoluta o temporal del propietario. En efecto, para que en México un suplente asuma el cargo, no basta con la ausencia del titular, sino que deben ocurrir las siguientes hipótesis:

1. Que el suplente esté dispuesto a sustituir al propietario en el momento de la falta;
2. que el suplente no esté impedido para ejercer el cargo;
3. que la Cámara, por conducto de su directiva (lo que normalmente se acompaña de un acuerdo político de los grupos parlamentarios) llame al suplente, lo cual muestra la existencia de una "institución" que bien podríamos denominar de "llamamiento", sin mediar la cual no se abren las puertas congresionales del suplente;
4. que el suplente rinda su protesta ante el Pleno de la Cámara respectiva.

La suplencia de diputados y senadores en México tiene su antecedente más remoto en la Constitución de Cádiz, incorporada en todas las constituciones mexicanas hasta la actual. Está

vinculada con la doctrina que afirma que los diputados representan a la demarcación electoral que los eligió, la cual no podría quedarse nunca sin su representante. Este criterio difiere de aquel que asegura que *todos* los diputados representan a *toda* la nación, con lo cual la falta de uno de ellos no afecta la naturaleza y duración del conjunto. La figura de la suplencia de legisladores se contempla en los artículos 51 y 57 de la Constitución de 1917, mismos que a la letra disponen:

"*Artículo 51.* 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."

"*Artículo 57.* Por cada Senador propietario se elegirá un suplente."

Cuando algún legislador propietario fallezca, se le conceda licencia, sea separado de su cargo o se ausente diez días consecutivos a las sesiones, sin causa justificada o sin previo permiso del presidente de la Cámara, los diputados y senadores suplentes realizarán las funciones correspondientes, en cuyo caso la Constitución supone que el propietario renuncia a concurrir hasta el siguiente periodo de labores legislativas. Por otra parte, el artículo 63 constitucional prevé que en el caso de no reunirse el quórum necesario para instalar cualquiera de las cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a desempeñar su cargo. Los suplentes deberán de presentarse en un plazo de 30 días, y si no se presentasen, se declarará vacante el puesto con la consecuente convocatoria a nuevas elecciones. Por ser la suplencia un cargo de elección popular, está sujeta a los mismos requisitos que para ocupar el puesto se exigen a un propietario.

El espíritu de las suplencias es el asegurar la función normal de la institución, cubriendo así las ausencias temporales o permanentes de los miembros de una Legislatura. Es por esta razón que en las elecciones los partidos registran a los candidatos por parejas (fórmulas), uno como propietario y otro como suplente. De esta manera los electores votan por dos personas determinadas y otorgan a ambas por igual el mandato representativo, el cual sólo se actualiza en quien asume tácticamente el cargo, lo que normalmente ocurre en la persona del propietario o titular (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

suspensión del servicio (en la cámara)

I. *Suspensión* proviene del latín *suspensio*, *suspensionis*, acción y efecto de suspender. *Servicio* del latín *servitium*, acción y efecto de servir.

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés *to suspend*, *to delay*, *to hung up*; francés, *suspendre*; alemán *aufhängen*, *unterbrechen*; portugués *suspender* e italiano, *sospendere*.

En un contexto más general, la *suspensión del servicio* se entiende como la censura eclesiástica o la corrección gubernativa que priva del uso del oficio, del beneficio o del empleo de los emolumentos por la función (DRAE, 19a. ed.).

II. Suspensión del servicio es una medida disciplinaria que se impone a algún miembro del Poder Legislativo. En Inglaterra, la suspensión del servicio (*suspension from the services of the House*) es el castigo impuesto por la Cámara de los Comunes sobre un miembro que ha sido reconvenido por el Líder o por el Presidente de un Comité de toda la Cámara por conducta grosera y desordenada, desobedecer la autoridad de la presidencia o persistir y obstruir los asuntos de la cámara, o por abusar de las reglas de ésta. Un miembro suspendido del servicio de la Cámara es excluido del recinto hasta el quinto día, en el que es citado por la Cámara, o en cualquier ocasión subsecuente hasta que la Cámara determine levantar la suspensión o hasta que el periodo llegue a su fin. La suspensión del servicio de la Cámara no exenta al miembro del servicio en un Comité al que haya sido designado.

Cuando el Líder reconviene a un miembro de la Cámara por una conducta grosera, desordenada o por desobedecer la autoridad de la presidencia, puede suspenderlo de inmediato del servicio de la Cámara. El legislador que ha incurrido en una conducta inapropiada puede ser sometido a la custodia del sargento de la armada, ser enviado a prisión o incluso ser expulsado a la fuerza de la Cámara; la suspensión puede iniciar de inmediato. Tal moción puede debatirse. La suspensión del servicio de la cámara durará, en caso de una primera ofensa, cinco días hábiles, en el caso de una segunda ofensa, veinte días hábiles, en el caso de una ofensa posterior, hasta que la Cámara lo determine.

En el Congreso norteamericano existía una regla no escrita según la cual se podía suspender a un legislador del derecho a votar en caso de estar sujeto a proceso o condenado por un delito. En 1972 se inició la moción para formalizar esta regla, pero no fue sino hasta abril de 1975 cuando la Cámara promulgó la resolución. Conforme a esta regla, la prohibición voluntaria de votar se aplicaría durante la apelación de la sentencia, pero no tendría efecto si se revocara ésta o cuando el miembro suspendido fuese reelecto posteriormente a la sentencia.

Por lo que se refiere al parlamento Federal Alemán, el Reglamento señala en su artículo 38 que el Presidente puede excluir a uno de los miembros en caso de una violación grave del orden. La duración de la exclusión puede durar una sola sesión y hasta 30 días de sesiones; durante ese tiempo, el Diputado afectado no podrá participar tampoco en las comisiones. Sin embargo, el propio artículo aclara (inciso cinco) que el Diputado no se considerará suspendido.

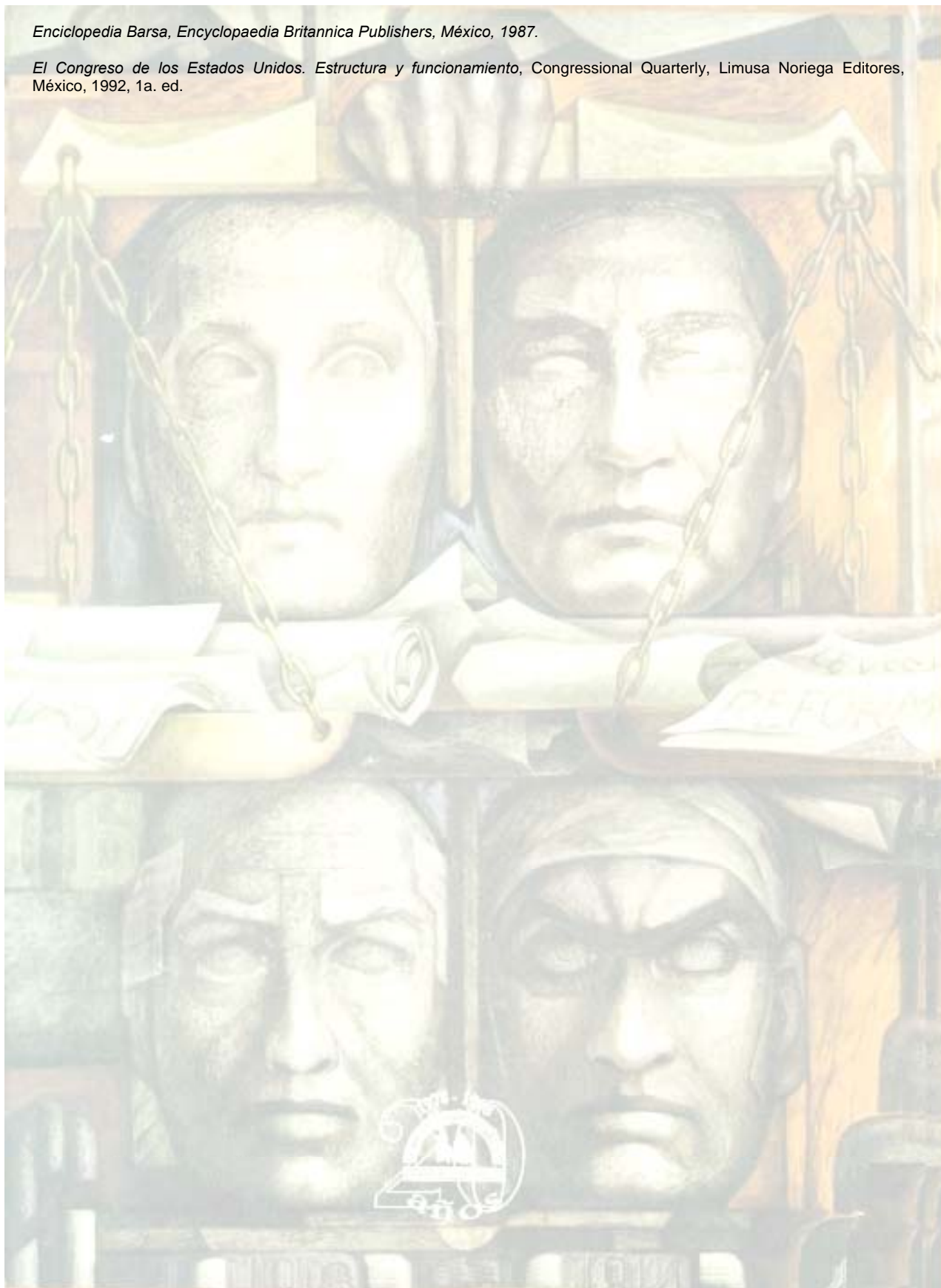
III. La suspensión del cargo puede imponerse a un legislador en México cuando no se presenta al Congreso o a su Cámara para cumplir sus funciones o ejercer su cargo (art. 63 de la Constitución Política de México), o cuando infringe las disposiciones de la propia Constitución (art. 110). Esta sanción se impone como resultado de un juicio político que puede también tener como causa la acusación de manejo indebido de fondos y recursos federales. La suspensión puede ser temporal o definitiva. En los términos del artículo 62, ningún diputado o senador podrá desempeñar empleo alguno de la Federación o de los estados sin la licencia concedida por la Cámara respectiva, en cuyo caso cesarán en sus funciones representativas; en caso de infracción a esta disposición el castigo será la pérdida del carácter de diputado o senador. A los gobernadores de los estados, los magistrados de los tribunales superiores de Justicia locales y los miembros de las judicaturas locales les es aplicable lo dispuesto en el artículo 110. Otro ejemplo de suspensión del servicio es cuando se procede penalmente contra un legislador. De acuerdo con la Constitución Mexicana (art. 111) se requiere la declaración de los miembros de la Cámara de Diputados presentes en sesión, para poder proceder penalmente contra un diputado o un Senador (*vid. supra, prerrogativa parlamentaria*) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.



técnica legislativa



I. La voz *técnica* deriva del sustantivo latino *technicus* "técnico, especialista" del griego *tekhnikós* "de arte, de destreza, práctico a su vez proveniente de *tekhné* "arte, destreza, oficio", del indoeuropeo *teks-nā* "oficio o arte (de tejer o construir)" BDELE. Según la acepción primera del DAE, la técnica es un adjetivo que significa "perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes". Se aplica también a personas que poseen conocimientos especiales en una ciencia o arte.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *técnico*; inglés, *technical*; francés, *technicien*; alemán, *sachverständiger*, *techniker* e italiano, *técnico*.

En cuanto a la palabra *legislativa* (vid. *supra*, *legislativa*, *función*). Al unirse ambas palabras en la expresión *técnica legislativa*, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general.

II. La *técnica legislativa*, es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en lo que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.

La acción legislativa desarrollada por los parlamentos, debe ajustarse a reglas o normas técnicas en general, pero por lo que atañe al proceso de creación de las normas, su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla elaborando leyes eficaces que garanticen su vigencia. De ahí que como expresa Meehan, la vigencia "requiere el acatamiento de determinadas reglas técnicas, en las etapas de *preparación* y *emisión* de la *voluntad legislativa*; la aplicabilidad, tener presente normas técnicas referidas a la necesaria *publicación* de los actos legislativos y, tanto la eficacia como la conveniencia, el cumplimiento de ciertos preceptos técnicos, referidos principalmente a su *contenido* y a su *forma*":

En el mundo occidental ha sido enfocado el estudio de la técnica legislativa dentro de dos tradiciones que son resumidas por Salvador Coderch de la siguiente forma:

a) La tradición anglosajona (*Legal Drafting*) con muchos años de antigüedad que tiene como punto de partida las formas adoptadas para la redacción de los proyectos de ley en países como Gran Bretaña, los cuales se centralizaban en un órgano dependiente del Gobierno (*Parliamentary Counsel Office*, PCO) compuesto por personas especializadas en la redacción de los textos legales (*draftsmen*). Este órgano fue creado en 1869:

...con el objeto de centralizar la redacción de los proyectos; los *draftsmen* constituyeron un cuerpo prestigioso de redactores (en 1985 eran 28, su formación pasa por ocho años de *juniority* durante los cuales se preparan bajo la tutoría de un senior) que elabora los proyectos a partir de las instrucciones (*legal instructions*) ministeriales que concretan un programa aprobado por el Gobierno.

En esta institución la técnica legislativa condensa toda la orientación del *Common Law*, que en sus aspectos doctrinales consideraban que el juez que conocía de un asunto jurídico, estaba obligado a resolverlo de acuerdo a los precedentes existentes (*stare decisis*), al menos que la ley escrita (*statute*) se refiriera a otro tipo de resoluciones, en cuyo caso el legislador británico estaba obligado a redactar los textos legales con especial cuidado. Dentro de esta tradición se encuentran también los estudios formulados en los Estados Unidos de Norteamérica en la materia, entre los que destacan los trabajos relativos a *legal drafting* y *legal writing*, que tanto a nivel federal como de las

legislaturas estatales, son expresión de prácticas y técnicas legislativas que tienen ya mucho tiempo de ser aplicadas.

b) La segunda tradición que corresponde a los tiempos recientes, está compuesta por la llamada tradición germánica (*gesetzgebungshebre, gesetzgebungstechnik*), a la cual se le ha dado una relevante importancia en el campo de la técnica legislativa.

Esta tradición ha estado ejerciendo considerable influencia en la redacción descentralizada de anteproyectos de leyes, en la que inciden numerosos factores y se caracteriza por otorgar a los diferentes ministerios gubernamentales la responsabilidad de redactar los anteproyectos propios de su área de trabajo, de acuerdo a ciertas reglas consignadas en su técnica legislativa.

El objeto de la técnica legislativa, está comprendido en dos partes: la general y la especial. En la primera su contenido está formado por:

a) Los temas relativos al lenguaje legal (*legal writing*), que se consideran tienen una relativa autonomía y especificidad; y

b) los temas referentes a la estructuración, composición y sistemática de las leyes y disposiciones jurídicas en general. En la segunda, que es la parte especial, se consideran los criterios que deben observarse para elaborar los diversos tipos de disposiciones legales, entre los que se pueden mencionar las leyes procesales, las económicas, así como las que tienen por objeto introducir reformas a normas ya existentes.

III. En México, los estudios de técnica legislativa han sido relegados en virtud de que poco se ha investigado y escrito sobre la materia, lo que ha propiciado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes, así como una precaria bibliografía sobre el particular. En el mejor de los casos, las referencias sobre el tema forman parte del contenido del Derecho Constitucional, por lo que es analizado en forma muy general, sin entrar a los pormenores de las múltiples facetas que hacen del proceso legislativo un capítulo importante del Derecho Parlamentario.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las etapas del proceso legislativo, regulándolas en los artículos 71 y 72, Sección II, denominada "De la Iniciativa y Formación de las Leyes", ubicada dentro del Título Tercero, que trata de la División de Poderes en su capítulo I y del Poder Legislativo en el Capítulo II.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el derecho de iniciativa de leyes o decretos compete a:

I. Presidente de la República;

II. a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y

III. a las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por los funcionarios estatales, en el punto I y III, deberán pasar de inmediato a las comisiones respectivas; las que presenten los diputados y senadores estarán sujetas a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo al inciso f) del artículo 122 constitucional, también tiene el derecho de iniciativa de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión y puede legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, en las materias expresamente señaladas en el inciso g) del artículo 122 constitucional.

La base constitucional de la que se puede desprender la técnica legislativa la constituye el artículo 72, que es el que contiene las diversas etapas del proceso legislativo moderno. Eduardo García Máynez, se ha referido con claridad a las seis etapas que lo integran: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Por lo que se refiere a la iniciación de la vigencia, las reglas aplicables están contenidas en los artículos tres y cuatro del Código Civil.

Es importante destacar que en México son dos los poderes que participan en el proceso de elaboración de las leyes de carácter federal, el Legislativo y el Ejecutivo. Corresponde al primero su intervención en las etapas de iniciativa, discusión y aprobación; el segundo interviene en la sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

A partir de las consideraciones anteriores, la técnica legislativa muy bien podría desglosarse en tres rubros que estarían referidos:

a) técnica de redacción, que comprendería:

1. Iniciativa;
2. dictamen; y
3. voto particular.

b) técnica de discusión, la cual abarcaría:

1. Debate cerrado (lectura); y
2. debate abierto; finalmente, comprendería la *técnica de votación*, cuyo contenido estaría referido a estudiar todos los detalles que rodean a la aprobación de las leyes o decretos por parte de los miembros del parlamento y a los distintos sistemas para recoger la misma (*vid. supra, proceso legislativo*) (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

BARTOLE Sergio, *Lezioni di tecnica legislativa*, Pubblicazioni ISPREL (Istituto Superiore per l'addestramento del Personale delle Regioni e degli Enti Locali), Padova, Italia, 1988.

CORONA FERRERO, Jesús M., Francesc Paul Vall y José Tudela Aranda, *La técnica legislativa a debate* Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 1994.

Curso de Técnica Legislativa, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, Porrúa, México, 1991.

MEEHAN, José Héctor, *Teoría y técnica legislativas*, De Palma, Buenos Aires, 1976.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973.

SÁENZ ARROYO, José *et al.*, *Técnica legislativa*, Porrúa, México, 1988.

Política y Proceso Legislativos, Coloquio, Senado de la República/UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985.

tiempo de las intervenciones

I. Del latín *tempus* tiempo, intervalo, duración. Época, estación, momento. *intervenire* (in -entre, en, vuestro + *venire* venir).

Alemán, *éingriff*, *intervention*; francés, *intervention*; inglés, *intervention*; italiano, *Intervenzione*; portugués, *interveção*.

II. Los parlamentos son órganos deliberantes por excelencia; dicha característica se hace visible en los debates o discusiones que los legisladores llevan a cabo en relación con determinados asuntos, y la aprobación de proyectos de ley o decreto que forman parte de su función y competencia. En tal virtud, todas las decisiones (votaciones) de un cuerpo legislativo deben ser precedidas de deliberaciones en las que se otorgue a los parlamentarios la oportunidad de manifestar la postura que consideren adecuada y así permitir que las diversas fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo puedan hacerse oír y dejar constancia de su dicho, con la finalidad de que opinión pública tenga conocimiento del hecho y lo valore.

El acto de la deliberación, por la importancia que en él está implícita requiere de una correcta ordenación, la cual varía de unos países a otros. En un principio el parlamento británico adoptaba el principio del debate libre; sin embargo, este sistema provocó discusiones interminables y que las mismas se vieran afectadas por prácticas de obstrucción, con el consecuente desvío del sentido del debate, dificultando con ello el trabajo parlamentario asignado al día de la sesión. Lo anterior dio lugar a la aparición de fórmulas restrictivas para intervenir en las discusiones, y normas rígidas para establecer la duración del uso de la palabra y para reglamentar los turnos correspondientes. Los límites al tiempo de las intervenciones tienen el propósito de facilitar y dar cauce a las tareas legislativas, y con ello eliminar largas exposiciones de argumentos que generalmente no contribuyen a esclarecer los puntos sobre los que versa la discusión.

El parlamento italiano distingue entre intervenciones en la discusión de proyectos de leyes o mociones y lectura de discursos; en el primer caso se permite el uso de la palabra hasta un máximo de 45 minutos en la discusión en lo general y en el segundo hasta de 30, permitiéndose que en el primer caso pueda duplicarse el tiempo de la disertación, sobre todo tratándose de proyectos de leyes constitucionales, de leyes electorales y proyectos de *delegación legislativa*. El Presidente de la Cámara puede también autorizar discrecionalmente la ampliación del tiempo para el uso de la palabra, según la importancia del proyecto de ley que se discuta. El Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia regula periodos más breves de duración de las intervenciones de los diputados, específicamente en la discusión en lo particular de las leyes o decretos, las llamadas al orden de los trabajos, al planteamiento de la cuestión, en cuyo caso pueden hablar hasta por un máximo de 15 minutos un orador a favor y otro en contra.

La regla general de los parlamentos es que los diputados pueden hablar una sola vez en la misma discusión, salvo para razonar su voto, para alusiones personales y para plantear mociones. Es conveniente precisar que la regulación liberal del tiempo de las intervenciones está acompañada por la atribución que se da a los diputados (20 en el caso de Italia) o a los presidentes de grupos parlamentarios para solicitar el cierre de una discusión en el pleno, en cualquier momento del debate.

Más estricta que la italiana es la reglamentación del uso de la palabra por el Congreso argentino, en especial el reglamento de la Cámara de Diputados de diciembre de 1963 y sus modificaciones de julio de 1991. De acuerdo con éste, cada diputado, salvo el "miembro informante" de la comisión respectiva, no podrá hacer uso de la palabra en la discusión general sino una sola vez, a menos que tenga que rectificar hechos o aseveraciones equivocadas, en cuyo caso dispondrá de diez minutos improrrogables. Esta limitante se compensa con el derecho reconocido a los autores de proyectos y a los representantes de grupos parlamentarios, quienes pueden hablar hasta una hora, el doble de lo permitido al resto de los diputados. La duración de las sesiones puede prolongarse

durante un tiempo muy considerable, si la Cámara declara el debate libre, "en cuyo caso cada diputado tendrá derecho a hablar cuantas veces lo estime conveniente, pero exclusivamente sobre el asunto sometido a discusión" (art. 132).

Las disidencias y observaciones al proyecto podrán desahogarse en intervenciones de 15 minutos por los representantes de los sectores políticos y de media hora por los diputados que hubiesen formulado observaciones. En las discusiones en lo particular de cada artículo, cada diputado podrá hablar durante 10 minutos y hasta por cinco en una segunda ocasión, pero existe el deber de guardar la unidad del debate. También es de tomarse en cuenta que las sesiones no tienen duración determinada y se levantan al concluir el *orden del día*, por resolución de la Cámara o cuando la hora fuese avanzada. Esto mismo ocurre cuando la Cámara hubiese pasado a *cuarto intermedio* y no reanudara la sesión en el mismo día, caso en el cual se considera levantada de hecho.

La regla general de la Asamblea francesa es la del artículo 54 de su reglamento, el cual determina en su tercer párrafo: "Salvo en los debates limitados por el Reglamento, el Presidente puede autorizar explicaciones de voto durante cinco minutos cada uno, a razón de un orador por grupo". El mismo precepto autoriza al Presidente a invitar al orador a que concluya o permitirle el uso de más tiempo, si bien el artículo 55 determina que los oradores no podrán en ningún caso rebasar el tiempo para el uso de la palabra que corresponda a su grupo. Adviértase que la Asamblea francesa reconoce el derecho colectivo al uso de la palabra y lo regula en forma estricta, lo que está incluido en el artículo 55 de su reglamento, cuyo apartado tres ordena: "Cuando un grupo agote el tiempo para el uso de la palabra, no se concederá ésta a sus miembros".

El caso alemán resulta aún más severo en la regulación del tiempo de los debates y la duración de las intervenciones. Su artículo 35 establece la regla general de que las intervenciones de los oradores no sobrepasen los 15 minutos, a menos que un grupo parlamentario pida la ampliación hasta un máximo de 45, lo cual puede autorizarse por el Presidente del parlamento, si así lo aconseja el asunto que se debate y el estado en que se encuentre éste. El propio Presidente puede quitar la palabra a quien sobrepase el límite de tiempo, después de haberlo amonestado una vez. Si el orador es amonestado tres veces durante su discurso por motivos de tiempo o por desvíos del tema, el Presidente está obligado a retirarle la palabra y a no concedérsela de nuevo durante todo el debate. Una regla específica del parlamento federal alemán es a la duración de los debates sobre temas de interés general y de actualidad. En un día de sesiones sólo puede celebrarse un debate de este tipo y su duración se limita a una hora, pudiendo prorrogarse hasta por 30 minutos más. En estos casos ningún orador podrá hablar más de cinco minutos.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Venezuela determina que las intervenciones de los diputados, que no podrán ser más de dos acerca del mismo asunto, tendrán una duración de no más de treinta minutos la primera, quince minutos la segunda y cinco la tercera, si fuera procedente. Los puntos de acuerdo dan lugar a intervenciones de cinco minutos, tiempo que se concede igualmente por alusiones personales.

En el parlamento español se determina como regla general que las intervenciones para discutir cualquier asunto no excederán de diez minutos; si el debate fuera de los calificados como de *totalidad*, los turnos son de quince minutos, pero los grupos parlamentarios podrán fijar su posición hasta en diez, aunque ningún diputado puede intervenir en representación de un grupo parlamentario durante más de una tercera parte del tiempo establecido para cada grupo parlamentario, dejándose a la presidencia, mediante acuerdo con la Mesa, determinar el cierre de una discusión. Las rectificaciones pueden replicarse una sola vez y por tiempo máximo de cinco minutos, y las alusiones personales se podrán discutir en un máximo de tres.

III. El Congreso mexicano, regula el tiempo de duración tanto de las sesiones, como de las intervenciones de los diputados: la regla general es que los diputados pueden hacer uso de la palabra hasta por treinta minutos en la discusión de cualquier asunto, según lo determina el

artículo 103 del Reglamento, cuya redacción hace suponer que con el permiso de la Asamblea un orador puede disponer de más tiempo para desahogar su discurso. Las intervenciones por alusiones personales y para la rectificación de hechos no podrán pasar de cinco minutos y sólo se permite hablar más de dos veces sobre una misma cuestión a los miembros de la comisión dictaminadora y a los autores de las proposiciones que se discutan. Fuera del Reglamento, y en virtud de la admisión de prácticas parlamentarias, se ha aceptado que los individuos que hacen uso de la palabra dispongan hasta de quince minutos como máximo, según acuerdo de los grupos parlamentarios, tiempo que se reduce a diez minutos cuando se trata de otro tipo de intervenciones.

La tendencia de los parlamentos es el abuso del debate y de las intervenciones en tribuna por los diputados, no en calidad de representantes individuales, sino como miembros de los grupos parlamentarios. De allí que los reglamentos pretendan ordenar el debate y limitar la extensión de los discursos, obligando a los grupos parlamentarios a ponerse de acuerdo en el tiempo que cada uno dispondrá para sus alegatos tribunicias. Igualmente, esto plantea una contradicción entre el derecho colectivo al tiempo del debate y el carácter individual de la votación de los diputados, pues la primera obliga a la estricta disciplina partidaria y la segunda a la libertad de sufragio para los representantes. En todo caso, el debate prolongado es el retardo deliberado de las votaciones conveniente a alguno de los grupos parlamentarios o a los legisladores en lo particular, por lo que los reglamentos contienen formas severas para combatir esta práctica llamada *filibusterismo* (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973 SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

título

I. Del latín *titulus* inscripción, letrero, señal.

Alemán, *titel*, francés, *titre*, inglés, *title*, italiano, *titolo*, portugués, *Título*.

II. La palabra *título* tiene diversas acepciones en nuestro lenguaje, sus usos más frecuentes son a manera de enunciado o "nominación" de un libro o documento, o bien el nombre que expresa un grado o una profesión. jurídicamente, la palabra *título* también tiene varios significados, uno de ellos consiste en el documento esencialmente transmisible para ejercitar el derecho literal y autónomo que en él se consigna (título de crédito o título de propiedad). Por otra parte, en la técnica legislativa existen ciertas reglas de ordenación de un cuerpo normativo, el cual, si es de extensión considerable, como ocurre con los códigos (Civil, de Comercio), puede dividirse en los siguientes apartados: libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones, incisos, numerales y párrafos.

Esta división puede variar según la amplitud de lo regulado. El *título* es así el vocablo o la expresión con la que se da a conocer el asunto o materia de cada una de las partes o divisiones de un texto normativo, con la posibilidad de ser, en ocasiones, la división más general de una ley. Tradicionalmente los libros se han dividido en títulos, pero cuando las materias de que tratan los libros son demasiado extensas, éstos se dividen en apartados o partes y ellas en títulos.

Cuando un ordenamiento legal se encuentra dividido en títulos, el primero, tradicionalmente, contiene las disposiciones generales y los siguientes se refieren a instituciones específicas. El método organizado que con la división se logra para la creación de las leyes, facilita el análisis sistemático del comportamiento final del producto legislativo. En tal virtud, los títulos expresan unidad en la división del texto legal.

Otra de las acepciones de *título* es la que la Constitución General de la República contiene en el artículo 12: "En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno en los otorgados por cualquier otro país". Esto explica que la propia Constitución sancione con la pérdida de la nacionalidad (art. 37, inciso A), fracción II), al mexicano que acepte usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y con la pérdida de la ciudadanía a quien admita del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.

El precepto transcrito consigna una garantía específica de igualdad al negar cualquier distintivo social entre la población, y con ello otorgar o reconocer a cualquier persona los mismos derechos e igual capacidad jurídica, sin que nadie goce de privilegios ante la ley por pertenecer a un grupo social favorecido. El orden jurídico nacional establece la igualdad de los individuos desde el punto de vista estrictamente humano, es decir, sin que en ello tenga importancia alguna la posición social, económica, política, o religiosa.

La garantía de igualdad es un legado de la Revolución francesa para todos los regímenes democráticos, ya que con anterioridad a este movimiento los individuos, independientemente de su posición económica o intelectual, y por el sólo hecho de su nacimiento pertenecían a determinada categoría: nobleza, clase media o plebe, cuya existencia se mantenía por la herencia, obteniendo las oportunidades o los obstáculos para su desarrollo en razón del título que por tradición y sin esfuerzo o mérito alguno, se les hubiese conferido.

III. La Constitución mexicana de 1917, hace una prohibición para conceder títulos de nobleza, prerrogativas hereditarias, honores aristocráticos a un individuo, no implica prohibición alguna para reconocer títulos profesionales, ni para que se recompense a una persona por obras meritorias que realice, a través del otorgamiento de reconocimientos de diversa índole. En efecto, el segundo párrafo del artículo 5º. constitucional establece: "La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio...", entendiéndose aquí por título el reconocimiento de habilidades técnicas y científicas y la patente de autorización y/o exclusividad que puede obtener el poseedor de dichos atributos. En el mismo sentido debe interpretarse el párrafo noveno del artículo 28 de la Constitución mexicana, que determina que no son monopolios

...los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de una obra y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores. Debe quedar claro que la Carta Magna únicamente pretende erradicar cualquier distinción social que pueda perpetuarse en una descendencia indefinida (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. Ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica, México, 1987.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cfr.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

transición política

I. *Transición* posee la misma raíz de *transformar*, en latín transformare: hacer cambiar de forma o de naturaleza algo (*trans*-hecho de que se haya completado un cambio, + *ikos* pertenencia, de. Relativo a cuestiones de gobierno o del Estado.

Alemán, *übergang*, *transició*, *staatsman*; francés, *transition politique*; inglés, *politician transition*; italiano, *transizione politica*, portugués, *transição política*.

II. La transición política alude a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de un tipo de régimen a otro; o de una etapa, a otra considerada más avanzada. La transición, como concepto teórico, se vincula con otras categorías analíticas como cambio político, modernización política, desarrollo político y reforma política. Pese a que el concepto de transición se refiere a movimientos políticos de la sociedad, su contenido y uso más frecuentes tienen que ver con procesos evolutivos y progresivos de carácter pacífico, normalmente pactados entre los grupos políticos que se disputan el poder del Estado. Cabría preguntarse, si el cambio provocado por una revolución en el significado clásico del término, puede ser considerado como una transición en el sentido del lenguaje contemporáneo. Es difícil que se llegue a esta convención, sobre todo porque en los tiempos que corren ya no son frecuentes ni posibles las revoluciones que conoció la humanidad durante el siglo XIX y parte considerable del XX. A este respecto los teóricos más autorizados, como lo son Przeworski y Rustow coinciden en que "las transiciones son exclusivamente el resultado contingente de conflictos sociales que no pueden más que solucionarse de manera pacífica, sin la eliminación del contrario, y con apelación a los métodos democráticos" (CÁRDENAS GRACIA, 1993).

La transición política, tal como lo discute la sociedad contemporánea, consiste en la transformación de los regímenes o de los sistemas políticos autoritarios o tradicionales en formas políticas modernas y democráticas. El tránsito de un tipo al otro, al reconocerse como transición democrática, supone una doble instrumentación: En primer lugar, la transición democrática implica la adopción de métodos democráticos para llegar a la democracia, por lo que, en segundo término, es una transición a la democracia, es decir, un recorrido hacia el establecimiento de instituciones democráticas: Régimen representativo, división de poderes, libertades civiles y políticas, partidos, elecciones, Constitución, autonomías regionales (federalismo, municipalismo) pluralismo parlamentario, etc. Desde esta perspectiva, la transición política ha de pasar por un proceso constituyente, a fin de crear un nuevo régimen aún cuando no se construya un régimen inédito.

Un aspecto interesante del uso del concepto transición democrática, es resolver si ésta se da cuando el tránsito ocurre a partir no de un régimen autoritario o no democrático, sino de un sistema formalmente democrático, cuyas estructuras se resisten a la plena democratización, o por incapaces e ineficaces para generar la democracia. Se trata de un planteamiento por demás interesante, pues la oposición a adoptar el concepto cuando se dan las condiciones apuntadas, obedece a cuestiones ideológicas que forman parte del mismo proceso de transición. Es decir, sin ser un cuestionamiento de orden teórico, es una afirmación ideológica que forma parte de la lucha por el poder, subyacente en los elementos que integran la transición. Desde esta perspectiva, la transición política y/o democrática no es un paréntesis en la rueda de la historia de las sociedades,

sino parte de la dinámica y de la dialéctica de las contradicciones de éstas. Es en estos términos como se desarrolla la definición de transición de O'Donnell y Schmitter, para quienes consiste en

...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No se hallan en flujo permanentemente sino que, además, por lo general son objeto de contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. (CÁRDENAS GRACIA, *op. cit.*)

La transición política, como proceso deliberado, tiene un periodo de gestación histórico, durante el cual se van produciendo los factores condicionantes del cambio. Así ocurrió en la España posterior a la muerte de Franco. Aunque este hecho singular desencadenó y apresuró el cambio de la dictadura a la democracia, no puede atribuirse sólo a la muerte del caudillo el desenlace político ocurrido.

Es indudable que la sociedad española había preparado a lo largo de varios lustros los factores que finalmente favorecerían el enraizamiento de una democracia moderna, de manera por demás veloz. Ninguna transición política carece de pasado, ni está exenta de un previo cultivo sociohistórico, así parezca que su surgimiento es súbito y sorpresivo, como el ocurrido en la Unión Soviética y en el resto de los países del este de Europa. El periodo de preparación, que puede en apariencia ser considerado como simultáneo a la transición, es lo que O'Donnell y Schmitter (1988) denominan la "liberalización", (paso previo a la democratización) la cual inicia según Cárdenas Gracia (1993), en razón de:

- a) El régimen autoritario fue cumplido con las necesidades funcionales que dieron origen;
- b) pérdida de legitimidad del régimen;
- c) conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición gobernante; y
- d) por presiones externas que obligan al régimen a revertirse de una apariencia democrática.

El propio Cárdenas Gracia considera que la adopción del régimen liberal democrático puede obedecer a la creencia de los líderes gubernamentales de que éste es más apropiado dadas las circunstancias de crisis que se vive, o al colapso de los modelos socioeconómicos que le dan sustento al régimen político, lo cual hace pensar a los gobernantes no democráticos que con la liberalización "tienen poco que perder", o bien, "se llega a creer que la liberalización repercutirá en su propio beneficio porque al hacerlo ganarán legitimidad".

Otro aspecto sobresaliente del tema, es reconocer que la transición no siempre ocurre del autoritarismo a la democracia sino que en periodos críticos de la misma segunda parte del siglo XX ha tenido lugar lo que Linz llama "la quiebra de las democracias", o sea, el fracaso del modelo democrático en el que los estados de excepción, Alemania e Italia, son puntos de arranque para análisis muy fructíferos, a los cuales puede agregarse, entre otros, el colapso en 1973 de la democracia chilena. Sin embargo, el fenómeno más recurrente de transición política es aquel considerado por Huntington la Tercera Ola de la Democracia; la ola que inundó al mundo entre 1974 y los finales de la década de los ochenta, y condujo a la democratización de unos 30 países" (GIUSEPPE DI PALMA, *Las transiciones a la democracia*, 1993).

Dentro de la teoría de la transición, a partir de las explicaciones de Rustow, quien inaugura el concepto y el enunciado, se precisa este fenómeno como un proceso "racional" de "actores políticos", es decir, como un hecho social de interés y juegos en la disputa de liderazgos. Cárdenas Gracia (1993) concluye de la obra de Rustow que la democracia es el resultado "de los actores políticos que desean resolver los conflictos de la sociedad instrumentando mecanismos, procedimientos y reglas pacíficas y aceptables para todos, de solución de conflictos"; y agrega que:

... en las transiciones no se negocia la totalidad del sistema político, se negocian normas e instituciones jurídicas: normas electorales, tipo de régimen (parlamentario, presidencial o semipresidencial), el tipo de Estado (unitario o federal), controlar al Poder Ejecutivo, derechos de las minorías políticas, etcétera.

Cabría preguntarse, en este sentido, si todo esto puede tener lugar no como efecto "racional" de negociaciones, sino a consecuencia de resultados electorales, o sea, de la *alternancia*, en la medida en que ésta signifique echar del poder a un grupo o partido dominante que ha ejercido el dominio y dirección política del Estado durante un periodo prolongado y no únicamente la llegada al gobierno de un partido diferente al mayoritario hasta entonces.

No cabe duda que apelar tanto en la praxis como en la reflexión a la transición política o a la transición democrática, es manifestar un voto de confianza en el uso de la razón como instrumento de arreglo en la lucha por el poder y más aún en el diálogo y la negociación como mecanismo de creación de regímenes políticos, sobre todo si entendemos a la teoría política que privilegia como factores causales del origen coyuntural de los regímenes políticos a la revolución, el golpe de Estado, la restauración y la revisión integral de la Constitución, mediante los cuales pueden implantarse "en un país dado modos de gobierno ya probados o regímenes políticos inéditos" (QUERMONNE, 1986), criterio que se asemeja a las ideas de Linz acerca de que en las transiciones hay que distinguir entre los procesos de redemocratización y los procesos de aquellos países en donde por primera vez puede aparecer la democracia.

La transición debe diferenciarse de otros procesos políticos de transformación que han tenido lugar en fechas históricamente determinadas y en las cuales se les reconoce con su propio término o vocablo. Este es el caso del *transformismo*, acaecido en la Italia de fines del siglo XIX y que fue denominado "la revolución parlamentaria", consistente en la sustitución de la derecha histórica que había gobernado ininterrumpidamente desde la unificación italiana, por la izquierda en la dirección del Estado. Esta sustitución enaltecida en un memorable discurso de 1876 pronunciado por Agustino Depretis, aludía a la "unificación de las partes liberales de la Cámara quienes debían asumir la responsabilidad de "ofrecer respuestas más adecuadas y eficaces" a los viejos problemas no solucionados por la derecha. El transformismo de Depretis se reducirá a proponer desde el parlamento un "gobierno de unidad nacional" caracterizado por el *centrismo* y la negociación inescrupulosa. La connotación negativa del *transformismo* se deriva de que la "fecunda transformación" evocada por Depretis y sus seguidores se redujo a "un nuevo tipo de práctica parlamentaria consistente en una continua negociación de votos entre la mayoría y la oposición, en la corrupción elevada a recurso político fundamental y determinante, en algo totalmente distinto de la rara transición de hombres políticos de un sector a otro del parlamento, de un partido a otro". (ALFIO MASTROPAOLO, *Diccionario de política*, 1982, pp. 1638-1640). Es importante la advertencia de no confundir *transición con transformismo*, pues en éste, como afirma Mastropaolo, "se individualizará el síntoma de un estado patológico de todo el sistema parlamentario, la causa de una ineficiencia como centro neurálgico del sistema político, de su incapacidad para dar vida a alineamientos definidos y compactos, mayorías estables, oposiciones responsables"

En América Latina la *transición democrática* es un fenómeno recurrente en la mayoría de los países de la región durante la década de los ochenta. Su manifestación más destacada ocurrió en el campo electoral y en el de la formación de asociaciones y partidos políticos, pero todo ello tiene lugar en medio de agudas crisis económicas que acusan la debilidad de las instituciones

democráticas y lo difícil de su consolidación. Esta contradicción paradójica la advierte muy bien Dieter Nohlen, para quien

...dentro de esos problemas actuales de la consolidación democrática, aparecen contornos sin precedente en la política latinoamericana. Por una parte la crisis socioeconómica es de una profundidad incalculable, debido a la agudización de las carencias financieras, de las dificultades para modernizar la estructura productiva y de los niveles de pobreza y marginalidad social. Por otra parte, paradójicamente, se vive en un renacer del espíritu democrático y de valoración de las instituciones representativas... En este medio de esta mezcla entre crudos problemas socioeconómicos y esperanzas democráticas, subsisten, además, amenazas internas a la estabilidad política, especialmente de parte de los militares, pero también de grupos insurgentes o terroristas de distinto signo (*Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, 1990).

Otro rasgo recurrente de las mutaciones políticas latinoamericanas es su incidencia sobre la reforma del sistema presidencial y su sustitución por un régimen de tipo parlamentario, sobre lo cual Sartori (1994) expresa una opinión adversa. En efecto, éste reconoce que el presidencialismo en Latinoamérica, es un modelo que funciona inadecuadamente, porque se fundamentan en sistemas partidistas equivocados y porque los presidentes tienen "todo el poder, como lo afirma Minwaring, para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil sostener apoyo para ejecutarlos" Sin embargo, Sartori no considera que el parlamentarismo es el remedio al presidencialismo ineficaz, pues el régimen parlamentario requiere de partidos largamente socializados, cohesivos y disciplinados, pues "con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales". Aunque este autor reconoce que Chile, Argentina y Venezuela podrían permitirse un cambio al parlamentarismo, considera que finalmente fracasarán en el intento.

Entonces dice lo que importa es saber si, en caso de que los países latinoamericanos adoptaran sistemas parlamentarios, el funcionamiento de éstos será mejor que el de las asambleas de gran parte de la Europa continental hasta las décadas de 1920 y 1930. Lo dudo mucho -enfatisa- porque claramente sabemos que la América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos (pp. 107-115).

Cualquiera sea el instrumento operativo, lo cierto es que en América Latina existe una probada vocación para la democracia, pues como dice García Laguardia, (Prólogo, 1988) "la actividad democrática es de sentido común", si bien es necesario que concurren diversos factores favorables para implantarla en nuestros países, tal como ocurrió en el caso español, experiencia que se ofrece como paradigma. Afirma García Laguardia:

En el tránsito de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, no basta que se produzcan elecciones limpias y libres que legitimen las nuevas fuerzas e instituciones. El funcionamiento formal de los nuevos regímenes debe corresponder a una transformación de los votos depositados en las urnas, en poder real,

lo cual necesita de concertación que genere consenso, apoyo popular, fuerza de decisión que estructura la estabilidad, la cual es otro presupuesto de la transición.

III. En México, la transición democrática es un proceso aceptado como acción deliberada, como propósito político y como ingeniería política. José Francisco Ruiz Massieu (1993) define el concepto como

...un proceso de cambio cualitativo, por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que su cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en corto tiempo. También se considera como transición aquella transformación por la cual una democracia se profundiza con gran celeridad, y las

instituciones políticas penetran con mayor efectividad en la realidad y se convierten en verdadera práctica institucional.

Un primer periodo de transición, en el segundo de los sentidos anotados por Ruiz Massieu, al que llama "proceso democrático", lo experimentó México en 1977, en la conocida Reforma Política operada por el ideólogo Jesús Reyes Heróles y que permitió la pluralización del régimen de partidos y de la Cámara de Diputados del Congreso. Esta reforma quedó desfasada, a grado tal que han ocurrido numerosos cambios en materia electoral y representativa a lo largo de casi dos décadas. Sin embargo, como afirma el propio Ruiz Massieu:

...en todo caso, tanto el proceso democrático como la transición son, en sí mismos, cambios pacíficos y pactados, pero se separan en cuanto a la naturaleza del pacto: en la transición es inmediata y formal, y en el proceso democrático no es, en todo momento, una evolución conducida, frente a la transición que, forzosa e insoslayablemente, es una mutación regida.

La transición en México ha sido adoptada formalmente como reforma electoral y reforma del Estado. Sobresalen los planteamientos relativos al "acotamiento" del poder presidencial, el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, pero no dejan de enfatizarse la organización y equidad electorales, el federalismo y nuevas formas participativas de la sociedad y la ciudadanía en la toma de decisiones. En los acuerdos participan el Gobierno, los partidos políticos, y numerosas agrupaciones políticas civiles y las cámaras de diputados y senadores para favorecer las convergencias parlamentarias y concretar las reformas de cambios legislativos de orden constitucional y legal (véase *reforma política y reforma del estado*) (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BADIA, Juan Fernando, *Del régimen autoritario de Franco a la democracia: La transición política*, Capel, San José, Costa Rica, 1988, prólogo de Jorge Mario García Laguardia

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1987, t. II.

Cambio XXI, Fundación Mexicana, *Las transiciones a la democracia*, Presentación de José Francisco Ruiz Massieu, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, que contiene trabajos de Giuseppe di Palma, Jaime F. Cárdenas Gracia, Francisco José Paoli Bolio, Diane E. Davis, José Woldenberg, Carlos Castillo Peraza, Jaime Sánchez Susarrey y Carlos Sirvent.

LINZ, J.J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo (comp.), *Tendencias del cambio democrático*, UNAM, 1994; incluye ensayos de Mario Melgar Adalid, Ricardo Méndez Silva, Luis Díaz Müller, Pierre le Long, Jorge Turner, Jaime Cárdenas, Carlos Fazio y Manuel Becerra Ramírez.

O'DONNELL, Guillermo, C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988.

PICADO SOTELA, Sonia, Dieter Nohlen *et al.*, *Transición democrática en América Latina: La transición política*, IIDH-Capel, San José, Costa Rica, 1990.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Du Seuil, 1986.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

tratado y convenio internacional

I. Verbo *convenir* del latín *convenire*, ser del mismo parecer, ser apropiado, venir o ir juntos (*com-con + venire* venir), *inter*-entre, en, vuestro + *nationem*, acusativo de *natío* pueblo.

Alemán, *uebereinkunft internacional*; francés, *Convention, accord internacional*; inglés, *international agreement*, italiano, *convenzione internazionale*; portugués, *Convénio Internacional*.

II. El instrumento legal que contiene las disposiciones generales en materia de acuerdos de voluntades internacionales se denomina Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuya firma se llevó a cabo el 23 de mayo de 1969, y su entrada en vigor el 27 de enero de 1980, luego de recibirse las ratificaciones de los 33 estados signatarios (tal como lo prevé el propio Tratado). Esto marcó el fin del carácter consuetudinario que hasta entonces se le atribuía a las normas que regulaban el derecho de los tratados.

A pesar de que la Convención de Viena únicamente reglamenta los tratados concluidos entre estados, sus disposiciones no se ven debilitadas por el hecho de que un tratado sea celebrado por otros sujetos del Derecho Internacional, como lo son las organizaciones internacionales. De acuerdo con el artículo 2º. primer párrafo de esta Convención, se entiende por tratado "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Es decir, un tratado internacional es el acuerdo de voluntades de dos o más estados, (entendiendo a éstos como "Estado-nación"), por medio del cual se crean y/o modifican derechos y obligaciones para los gobiernos.

Atendiendo diversos factores, los tratados pueden clasificarse en varios grupos, sobresaliendo entre ellos dos criterios fundamentales:

1. Por su clasificación de fondo se distinguen dos tipos:
 - a) Los tratados-contratos, cuya finalidad se limita a crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado; y
 - b) los tratados-leyes; destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria.
2. Según el número de partes que intervienen en un tratado/ se puede hablar de:
 - a) Tratados bilaterales o bipartitos. (Celebrados entre dos Estados); y
 - b) Tratados multilaterales, plurilaterales y multipartitas. (Celebrados entre más de dos Estados.)

Los tratados internacionales se rigen por los siguientes principios generales de derecho:

-*Norma pacta sum servanda*. Principio que afirma la obligatoriedad de los tratados, en tanto a las partes se refiere, precisando que su cumplimiento se acompañe de la buena fe. Algunas teorías como la de Kelsen, y la Escuela de Viena, así como la sustentada por Dionisio Anzilotti, sostienen que este principio es la base del sistema jurídico internacional.

-*Res inter alios acta*. Un tratado causa efecto solamente entre las partes que lo celebran. No puede, en principio, obligar a los sujetos que no han participado en él.

-*Ex consensu advenit vinculum*. Los estados deben manifestar libremente el consentimiento para obligarse por un tratado.

En el artículo 7o. de la Convención de Viena, se establece que para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado a obligarse por el mencionado instrumento legal, se considera que una persona:

- a) Representa a un Estado: Si presenta los adecuados plenos poderes (documentos que otorgan la facultad de negociar y comprometer los intereses del Estado); o
- b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

Asimismo, se establece que en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, representan a su Estado las siguientes personas:

- a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;
- b) los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano.

El proceso de celebración de los tratados consta de cuatro etapas:

1a. Negociación. Es el proceso mediante el cual las partes que pretenden llevar a cabo el acuerdo internacional, manifiestan sus pretensiones y condiciones. En la negociación se debe lograr un acuerdo entre las partes con el fin de determinar las cláusulas del tratado.

2a. Adopción del texto. Es la aceptación del tratado negociado. La adopción del tratado bilateral debe ser por unanimidad; sin embargo un tratado multilateral, se aceptará por mayoría de dos tercios de los estados presentes y votantes, a menos que dichos estados decidan por igual mayoría aplicar una regla distinta (art. 9 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

3a. Autenticación del texto. Es la firma ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de los Estados parte en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figura el texto. Se prevé que las partes pueden determinar un procedimiento especial para otorgar la autenticidad al convenio (art. 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

4a. Manifestación del consentimiento. Se llama así al acto mediante el cual los estados se obligan a cumplir el tratado. En su artículo 11, la Convención de Viena señala como formas de la manifestación del consentimiento:

- a) La firma;
- b) el canje de instrumentos que constituyen un tratado;
- c) la ratificación;
- d) la aceptación;
- e) la aprobación; y
- f) la adhesión.

Existe una figura en el Derecho Internacional Público denominada *reserva*, misma que consiste en la declaración unilateral en virtud de la cual un Estado manifiesta (ya sea en la firma, ratificación,

aceptación o adhesión del tratado) que no tiene la intención de obligarse por una de las cláusulas del tratado; o bien, que dicho Estado la entiende en un sentido determinado. La Convención de Viena establece en su artículo 24, que un tratado entra en vigor de la manera y en la fecha en que en él se disponga o en que acuerden los estados negociadores. De lo contrario, el tratado surtirá sus efectos tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los estados negociadores en obligarse por el mismo. La enmienda es concebida como el cambio de una o más de las disposiciones que afecten a los estados parte del tratado; mientras que la modificación se refiere a un acuerdo celebrado por algunas de las partes, para cambiar el tratado respecto a ellas exclusivamente.

Las especificaciones referentes a la nulidad de un tratado, que es el estado en que se considera al mismo como no sucedido o el vicio que le impide producir sus efectos, se encuentran contenidas en los artículos 42 al 53 de la Convención de Viena, clasificándolas en dos grupos:

a) *Las causales de invalidación*, cuya invocación debe hacerla la parte afectada, y consisten en: violación a una norma de derecho interno, restricción a los poderes del representante, error, dolo y corrupción del representante.

b) *Las causas de nulidad* son: la coacción sobre el representante de un Estado, la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, incompatibilidad con una norma de *jus cogens* (Derecho internacional).

Con la terminación del tratado, las partes implicadas quedan exentas de continuar el cumplimiento del mismo, sin afectarse ningún derecho o situación jurídica que se hubiese creado durante su periodo de vigencia. La suspensión de un tratado es la pausa en el cumplimiento de las obligaciones de los estados parte en un determinado periodo, cuya duración dependerá de la desaparición de los motivos que la propiciaron.

Las causas de terminación y suspensión de un tratado quedan explícitas en la Convención de Viena, en los artículos 54 al 64, y son:

- Voluntad de las partes;
- denuncia;
- celebración de un tratado posterior;
- violación grave de un tratado;
- imposibilidad subsiguiente de cumplimiento;
- cambio fundamental de circunstancias; y
- aparición de una nueva norma internacional de *jus cogens*.

III. En el orden jerárquico del sistema jurídico mexicano, se concede a los tratados internacionales especial grado, así lo dispone el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

En este precepto radica la llamada *supremacía constitucional*, la cual significa que la Ley Fundamental es precisamente la primera en jerarquía, siguiéndole las leyes federales y los tratados internacionales en igual grado, pero condicionados en su validez a su congruencia y concordancia con el texto de la Constitución.

La facultad de celebrar tratados internacionales corresponde al Presidente de la República de conformidad con la fracción X del artículo 89 constitucional; sin embargo, tal atribución no es amplia y libre pues se encuentra restringida por la forzosa aprobación que debe realizar el Senado de la República de dichos instrumentos legales. Además, el Ejecutivo Federal debe observar los principios normativos primordiales de política exterior, establecidos por la propia ley fundamental, consistentes en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. En tal virtud, podría afirmarse, en un principio, que la celebración de tratados internacionales en México, se integra por la concurrencia de dos voluntades: la del Presidente de la República y la del Senado. En virtud del sistema federal que rige en México, se entiende que los estados de la República poseen una *soberanía* (*vid. supra*) limitada, por lo cual no pueden celebrar convenios internacionales (fracción I del art. 117); esto queda reservado al Estado Federal a través del Presidente (Jefe de Estado), pero las entidades deben manifestar su voluntad por medio del órgano que los representa igualmente: la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Sin embargo, es preciso puntualizar que el Senado de la República no actúa como consejero o director del Ejecutivo, sino solamente proporciona la aprobación necesaria para que el presidente ratifique la conclusión realizada por los representantes plenipotenciarios. En relación con esto, se presenta un problema digno de mencionar: Si ocurriera el caso en que el Presidente de la República ratifique un tratado internacional al que el Senado no hubiese otorgado su aprobación, existiría una doble situación jurídica. En el fuero interno del Estado, el tratado internacional no tendría validez por faltar uno de los requisitos indispensables para la misma; mientras que en el ámbito internacional sería un tratado perfectamente válido, ya que como lo vimos anteriormente, el jefe del Estado tiene competencia para celebrar todos los actos tendientes a la celebración del tratado y entre estos actos se incluye la ratificación (art. 71 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Ahora bien, la misma Convención de Viena establece en su artículo 46 que no es posible argumentar por un Estado, como vicio de su consentimiento, la violación de una norma de derecho interno referente a la competencia; pero si tal violación es manifiesta y afecta a una norma de importancia fundamental del derecho interno, sí es posible tal argumento. Dicho lo anterior, podemos considerar que el ignorar la desaprobación del Senado, se traduce en un atentado en contra de la división de poderes del Estado mexicano y por lo tanto en la violación del sistema de pesos y contrapesos que frena el abuso del poder y en el rompimiento del Pacto Federal (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

KELSEN, Hans, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche problematik*, Leipzig und Wien, 1934.

_____, *Teoría General del Estado*, Nacional, México, 1972.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, Porrúa, México, 1979.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

tratados, ratificación de

I. Del latín *tractare*, manejar, manipular, arrastrar, tratar, ...documento que contiene el texto de un convenio entre estados. La palabra ratificar del latín *ratūs*, determinado, fijado, calculado + *ificare*, hacer. Ratificación.

Se traduce en otros idiomas: *ratification*, en inglés y francés, *ratificação*, en portugués e italiano, *ratificazione*.

II. De acuerdo con la Convención de Viena de 1969, la ratificación es el acto por el cual un estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento para obligarse por un tratado, es el perfeccionamiento jurídico que le da vigencia; la forma en que esta ratificación se lleva a cabo en el ámbito nacional e internacional son manifestaciones de la soberanía del Estado formalizada en su Constitución.

III. En México, los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión, en los términos del artículo 133:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Este artículo se relaciona con el artículo 76, fracción I, que determina entre las facultades exclusivas del Senado la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal. Disposiciones que se vinculan con las facultades y obligaciones del Presidente de la República determinadas en el artículo 89, fracción x, referentes a dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos al Senado. En el caso mexicano el tratado internacional es un acuerdo celebrado entre estados a través del Poder Ejecutivo que requiere ser ratificado posteriormente por el Senado de la República, cuya acción se reduce a aprobarlo o no en su totalidad, quedando fuera de su competencia la posibilidad de introducirle modificaciones. Sin su ratificación-aprobación nacional un tratado no puede depositarse en el plano internacional; requisito que no es necesario para su denuncia posterior por parte del Poder Ejecutivo (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

bibliografía

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, 1992, 1994.

Naciones Unidas, *Leyes y prácticas concernientes a la conclusión de los tratados*, 1953.

NÚÑEZ, Arturo, *La reforma constitucional de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, Porrúa, México, 1979.

tribuna

Del latín *tribunal* plataforma ocupada por un funcionario romano. *Tribus* tribu división política de la antigua Roma.

Alemán, *tribüne*, francés, *tribune* inglés; *tribune*, italiano; *tribuna*; portugués, *tribuna*.

Generalmente se llama tribuna a la plataforma elevada desde donde hablan los oradores// También a la galería o especie de balcón que hay en ciertas iglesias y grandes salas públicas// Especie de púlpito desde el cual se lee o perora en las asambleas, ya sean estas públicas o privadas// Galería destinada a los espectadores de estas mismas asambleas// Conjunto de oradores políticos de un determinado país, de una época, etcétera.

La palabra tribuna deriva del nombre que recibían los representantes de los plebeyos, quienes permanecían excluidos de las decisiones del Imperio, cuando en Roma el rey fue sustituido mediante la representación de los patricios por dos cónsules elegidos por un año. La clase plebeya en Roma era explotada arbitrariamente, sus cultivos fueron arrebatados en virtud de las frecuentes guerras y por tal razón tuvieron que pedir dinero prestado a los patricios, aceptando intereses altísimos que vinieron a aumentar las deudas con gran rapidez; y los deudores, en la imposibilidad de pagar, se vieron expuestos a los rigores del derecho privado quedando presos en la casa del acreedor en donde se les daba trato de esclavos.

Desde el punto de vista parlamentario, se le llama *tribuna* al lugar que los oradores utilizan cuando intervienen en un debate, ya sea para exponer un asunto, ya para argumentar a favor o en contra en las discusiones sobre proyectos de ley o decretos.

La primera forma y el más grande desarrollo de la elocuencia tribunalicia se dio en Grecia, en lo que se llamó el Ágora; allí en donde el espíritu de los griegos fue especialmente dialéctico y sutil, a tal grado que la elocuencia debería de reunirse en su seno la pureza, la elegancia, el equilibrio y la armonía del lenguaje. A eso se atribuye el que no haya existido un público más exigente, ni más delicado, que el auditorio democrático de Atenas y que los oradores de entonces procuraran no extralimitarse faltando al decoro en el calor de la improvisación. La historia refiere, a este respecto, que Pericles aparecía en público para hablarle a su pueblo, no sin antes implorar a los dioses la gracia de la prudencia, para no manifestar cosas innecesarias, y para que al menos fuera convincente.

Es en el *Forum* romano donde hay que buscar el grado más alto de la elocuencia popular, considerándola al mismo tiempo como poder y como arte, es allí donde culminó el dominio que en la antigua sociedad ejercía la palabra sobre la conciencia de los hombres que se congregaban en la asamblea. Las *catalinarias* son piezas tribunalicias de fama imperecedera, cuya evocación alude al verbo encendido y a la fuerza devastadora de la palabra.

En las monarquías de la edad media, se estableció un tipo de representación nacional encabezado por los barones y los prelados, que se reunían para tratar asuntos de gobierno, renaciendo así de nueva cuenta la elocuencia popular, aunque de una manera burda y poco alineada, seguramente como reflejo de una edad de ignorancia y oscurantismo. Sólo en Inglaterra y en las Repúblicas aristocráticas de Venecia, Génova y Holanda, que tenían juntas deliberantes, es donde hubo alguna sombra de las antiguas tribunas; hasta que la erección de una República democrática en América del Norte, la Revolución francesa y el establecimiento del gobierno representativo en algunos estados, revivieron en parte la antigua manera de arengar a una asamblea numerosa sobre materias políticas.

La tribuna es el símbolo de la discusión racional de los asuntos públicos y es a las cuestiones públicas lo que el foro judicial a los asuntos privados. Es en la tribuna en donde se reconoce la voz y la ideología de los partidos políticos; por eso en la época contemporánea las tribunas simbolizan la libertad de expresión y el pluralismo democrático que conforman la naturaleza básica de los parlamentos. Es donde se llevan ideas, ensueños, querellas, las más firmes convicciones; voluntades e ideologías; es en donde se agitan, prosperan, se transforman y agotan los más altos ideales de un pueblo empeñoso siempre en construir su destino.

En México se reconoce que la tribuna parlamentaria es el foro más elevado de la Nación, por lo que hay hacia ella una actitud respetuosa y hasta reverencial de los diputados y senadores. A este respecto, la historia parlamentaria del país, al igual que la historia de todas las asambleas del mundo, guardan la memoria de los grandes tribunos y de los grandes debates que han escenificado.

Las tribunas están identificadas con el discurso fogoso, con la palabra encendida y con la elocuencia, de manera que en ella puede privilegiarse la emoción sobre la razón, lo cual no es óbice para que algunos reglamentos parlamentarios prohíban que en la tribuna se lean discursos, prefiriendo la improvisación y la frescura de la elocuencia, al acartonamiento de disertaciones con acento circunspecto y tono academicista.

El importante carácter simbólico del poder parlamentario atribuido a la tribuna, queda de manifiesto en la historia parlamentaria de México en las diversas ocasiones en que los grupos parlamentarios de oposición se han apoderado de la tribuna, como parte de una lucha en la que no sólo se pretende arrebatarse la palabra sino también arrebatarse el foro, impidiendo con ello el debate reglamentario y violando la máxima de aquel griego que expresó: "¡Pega, pero escucha!" (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

tribunal constitucional

I. El término *tribunal* de acuerdo con la Real Academia Española proviene del latín *tribunal*, cuyas acepciones relativas al desarrollo de esta voz se refieren, primero, al lugar destinado a los jueces para administrar justicia y dictar sentencias, segundo, al conjunto de jueces ante el cual se efectúan exámenes, oposiciones y otros certámenes o actos análogos y, tercero, aquel que se forma con tres o más individuos. Mientras que *constitucional* es lo perteneciente a la Constitución (*constitutio, onis*) de un Estado, entendida esta última como el conjunto de leyes de grado superior por las que se rige un país.

La palabra *tribunal* se escribe en inglés y francés *tribunal*, en alemán *Tribunal, Gericht, Gerichtshof* y en italiano *tribunale*. Mientras que el término del cual deriva constitucional, es decir, *Constitución* en inglés y francés se escribe *constitution*, en alemán, *Verfassung* y en italiano, *costituzione*.

II. El Tribunal Constitucional es una figura que se presenta en diversos países, considerado como una institución colegiada que se encarga de conocer sobre actos de autoridad y/o leyes contrarias al orden establecido por la Constitución, es decir, que vayan en contra de lo establecido en el pacto-jurídico que rige la vida de un país. La función última de este órgano es declarar que dejen de producirse dichos actos y/o la inaplicación de leyes que considere inconstitucionales.

El primer antecedente del Tribunal Constitucional se produce en el siglo XVII, específicamente en Inglaterra, con el Juez Sir. Edward Coke, que en sus sentencias se pronunciaba por la preeminencia del *Common Law* (derecho común), sobre el derecho estatutario. Las decisiones de este juez le valieron los ataques continuos y sistematizados del parlamento, viéndose obligado a modificar sus pronunciamientos. Sin embargo, y en congruencia con sus principios, el Juez Coke

en el caso Doctor Bonjam, que ha sido el punto de partida de la supremacía constitucional, declaró el poder de controlar las leyes del parlamento con las siguientes palabras:

Aparece en nuestros libros que en muchos casos el *common law* controla los actos del Parlamento y que a veces los relega a la absoluta nulidad: porque cuando un acto del Parlamento se opone al *common law* y a la razón, o repugna o es de imposible aplicación, el *common law* lo controla y se impone sobre tal acto anulándolo.

En 1803 en Estados Unidos de América el Juez John Marshall, en el caso *Marbury vs Madison*, declaró la nulidad de una ley federal con el siguiente razonamiento: cuando una ley se encuentra en contradicción con la Constitución la alternativa es: o se aplica la ley, inaplicándose la Constitución, o se aplica la Constitución, inaplicándose la ley. Hasta la fecha, y mediante la *Judicial Review* (revisión judicial), se ha mantenido el control constitucional de las leyes en dicho país.

El constituyente austríaco de 1920, influenciado por la teoría kelseniana, incluyó el Tribunal Constitucional como órgano encargado de controlar las leyes y actos inconstitucionales. Dicha Constitución, reformada en 1929, sería el modelo de las constituciones de la posguerra en Europa si consideramos que los países, que venían de un régimen autoritario, fueron los primeros en adoptar este tipo de modelo de Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional está contemplado, con todas sus características, generalmente sólo en los países que han logrado superar la vieja concepción del principio de la división de poderes. Al respecto, debido a que al Estado se le han presentado diversas situaciones, se ha hecho notorio que éste no únicamente necesite de la colaboración de los tres órganos estatales clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); por ejemplo, véase el sistema parlamentario, sino que ha sido conveniente crear o establecer otros órganos, con el propósito de alcanzar el bienestar general. Así, en diversos estados, con experiencia y ejercicio democrático, se han creado, entre otros, dos órganos más: el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, órganos que no rompen con el principio de la división de poderes (el equilibrio de fuerzas), sino que lo actualizan.

El Tribunal Constitucional es el órgano encargado de conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes y los actos, garantizando la preeminencia de la Constitución, como norma jurídica vinculante, sobre las decisiones del legislador y los actos del gobierno. Al respecto, se distinguen dos modelos de Tribunal Constitucional: el norteamericano y el europeo. En cuanto al primero, éste surgió específicamente en 1803 y se caracteriza por no ser un tribunal único, esto en función del principio Federal de asignación de competencias, sino que cada Estado como parte integrante de la Federación cuenta con un Tribunal Constitucional, además, dicho órgano se ubica o forma parte del Poder Judicial.

Posteriormente, aunque en general los antecedentes de esta figura se encuentran en Inglaterra en el siglo XVII, surge el modelo europeo de Tribunal Constitucional, un modelo que es más acabado en relación al norteamericano. Su concepción tiene lugar en la Constitución austriaca de 1920. Es Hans Kelsen, jurista austriaco, quien toma como referencia el modelo norteamericano, pero introduce nuevos elementos al Tribunal Constitucional, primero, lo ubica como un órgano independiente del "Legislativo", del Ejecutivo y del Judicial, segundo, éste es un órgano centralizado o único, tercero, conocerá de determinados temas a solicitud de autoridades jurisdiccionales, del gobierno o de los parlamentarios y, cuarto, sus resoluciones son *erga-omnes* (para todos). El autor Pérez Tremps, considera que la técnica aportada por Kelsen no es la de propiamente un Tribunal, ya que no decide situaciones concretas, sino sobre la compatibilidad de normas abstractas como son la ley y la Constitución, además, no realiza una función jurisdiccional como expresión del Poder Judicial, sino es un órgano legislador en sentido negativo, es decir, abrogando leyes, nosotros diríamos dejándolas inaplicables.

Dependiendo de la normatividad de cada país, el Tribunal Constitucional puede conocer en dos momentos sobre la inconstitucionalidad de leyes, primero, antes de su aplicación (*a priori*) y,

segundo, después de aplicarla (*a posteriori*). Asimismo, en algunos casos los efectos *erga-omnes* son retroactivos a la declaración de inconstitucionalidad.

En el ámbito parlamentario de otros países, algunos que cuentan con Tribunal Constitucional de modelo europeo o austriaco son: España, Alemania, Italia, Francia, Austria, Portugal y Bélgica. En España se integra por 12 miembros o magistrados designados de la siguiente forma: cuatro por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial. Éste conoce de impugnaciones *a priori* y *a posteriori*, sus resoluciones pueden ser de efecto retroactivo al tiempo de la declaración de inconstitucionalidad, su primer Presidente fue Don Manuel García Pelayo (arts. 159 a 165 de la Constitución española de 1978). En Alemania son 16 ministros: ocho designados por el *Bundesrat* y ocho nombrados por el *Bundestag*. Se divide en dos secciones, la primera, conoce sobre la violación de derechos fundamentales y, la segunda, sobre conflictos entre los órganos del Estado. En Italia está integrado por 15 ministros. Éste resuelve sobre la inconstitucionalidad de las normas primarias (leyes, decretos legislativos y decretos ley) y sobre las competencias entre los poderes. El Consejo constitucional francés se compone de nueve consejeros: tres designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Además de conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, es consejero del Presidente de la República y tiene atribuciones para vigilar sobre la materia electoral y referéndum (arts. 56 al 63 de la Constitución francesa de 1958). El austriaco se integra con 14 miembros, el portugués con 13 y el belga con 12.

Específicamente otros países de Latinoamérica consagran al Tribunal Constitucional en sus respectivas constituciones; por ejemplo, la de Guatemala de 1986 (arts. 266 a 272), la de Bolivia de 1967 reformada en 1994 (arts. 119 a 121), la de Perú de 1993 (arts. 201 a 204) y la de Colombia de 1991 (239 a 245), entre otras.

III. En México la Suprema Corte de Justicia, es uno de los órganos en quien se deposita el ejercicio del Poder Judicial (art. 94 de la Constitución mexicana de 1917 vigente), con las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, se encuentra integrada por 11 ministros. A partir de dicha reforma y con la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, fracciones que entraron en vigor el 20 de junio de 1995, la Suprema Corte de Justicia se consolidará como un Tribunal Constitucional en parte modelo europeo y, por otra, modelo norteamericano. En cuanto a este último toma la pertenencia al Poder Judicial y del modelo europeo adopta, primero, el ser un órgano central (único), segundo, quien puede alegar impugnaciones relativas a la acción de inconstitucionalidad son los parlamentarios que representen el 33 por ciento de la Cámara de Diputados, de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (leyes), de la Cámara de Senadores (leyes y tratados internacionales), así como el Procurador General de la República (leyes y tratados) y, tercero, se producirán efectos *erga-omnes*, pero sólo cuando la resolución haya sido aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos de los 11 miembros que integran a la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, ésta conocerá de las controversias constitucionales, y los efectos de sus resoluciones tendrán efectos *erga-omnes* con igual número de votos que para el caso señalado con anterioridad, dependiendo de la situación que se presente, ya que en otros supuestos se requerirá de una votación mayoritaria simple y sus efectos serán particulares (art. 105 constitucional, fracciones I y II) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, marzo de 1995.

COSSÍO, José Ramón, "Comentario al artículo 105", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

_____, y Luis Raigosa, "Régimen político e interpretación constitucional", en *Revista El País*, México, marzo de 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La Constitución y su defensa", en *La Constitución y su defensa*, UNAM, México, 1984.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "La Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) de Guatemala. Orígenes y competencias", en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MODERNE, Franck, "El Consejo constitucional francés", en *Justicia Constitucional Comparada*, UNAM, México, 1993.

PÉREZ TREMPES, Pablo, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

RODRÍGUEZ PIÑEIRO, Miguel, "El Tribunal Constitucional Español", en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

STURLESE, Laura, "Tribunal Constitucional y sistema institucional italiano", *Justicia Constitucional Comparada*, UNAM, MÉXICO, 1993.

tribunal de cuentas

I. *Tribunal* (vid. *supra*, *tribunal constitucional*). La palabra *cuentas* es la acción y efecto de contar, es decir, numerar o computar las cosas considerándolas como unidades homogéneas. Particularmente, la expresión *tribunal de cuentas* hace referencia a la oficina central de contabilidad que tiene a su cargo examinar y censurar las cuentas de todas las dependencias del Estado.

Tribunal en inglés y en francés se escribe *tribunal*, en alemán, *Tribunal*, *Gericht*, *Gerichtshof* y en italiano, *tribunale*, y *cuenta* en inglés, *count*, *reckoning*; en francés, *compte*; en alemán, *Rechnung* y en italiano, *conto revisada*.

II. En Francia surge esta figura en el siglo XIII, a través de un órgano especializado denominado Cámara de Cuentas. Asimismo, en España se cuenta con una larga experiencia en la función fiscalizadora del manejo de los recursos de la Hacienda Pública, ya que los precedentes datan también del siglo XIV, momento en el que se creó una magistratura colegiada para la fiscalización de la Hacienda. En 1364, en Navarra, aparece dicha figura. Posteriormente la Contaduría Mayor de Cuentas en 1437, el Tribunal de "oidores" en 1593, el Tribunal Mayor de Cuentas en 1828, que 1851 cambió su denominación por la de Tribunal de Cuentas, en 1869 por la de Tribunal de Cuentas del Reino, en 1931 se le llamó Tribunal de Cuentas de la República, durante el régimen del General Francisco Franco nuevamente se le denominó Tribunal de Cuentas del Reino y en la actualidad, con la Constitución de 1978, Tribunal de Cuentas (art. 136).

El Tribunal de Cuentas es una institución que surge, entre otras causas, por la desconfianza existente en relación a la utilización de los fondos públicos -ingresos-, cuyos gastos deben estar previstos en el presupuesto, de tal manera si se realiza un gasto no contemplado en este último entonces será considerado como una situación irregular.

El Tribunal de Cuentas, a pesar de ser un órgano con cierta independencia en la mayoría de los países que lo han establecido, se encuentra vinculado directamente con la institución representativa, particularmente, con el parlamento (en algunos casos con el Congreso), ya que generalmente actúa por delegación de éste y tiene la obligación de remitirle un informe anual, sin

embargo goza de independencia en relación a los demás órganos del Estado (Ejecutivo y Judicial), lo cual le da un carácter de imparcialidad a sus atribuciones. Al respecto, podemos señalar que dicho Tribunal es un órgano autónomo, porque cuenta con su propio ordenamiento jurídico (Ley Orgánica), está consagrado a nivel constitucional, sus miembros son independientes e inamovibles, sin embargo es natural el vínculo con la institución parlamentaria, por el carácter representativo de esta última.

El Tribunal de Cuentas se puede concebir desde dos posiciones, la primera, como una autoridad gubernativa en cuanto a la petición de cuentas y al examen correspondiente de las mismas, segundo, como una autoridad jurisdiccional, porque conoce sobre los delitos cometidos en perjuicio de la Hacienda Pública y de los recursos de apelación por actuaciones judiciales de juzgados de Hacienda, asimismo hace uso de medidas de apremio y procede ejecutivamente contra los deudores.

La presencia de esta institución da al Estado, y en especial a la administración pública, legitimidad, siempre que la función fiscalizadora sea creíble. Su credibilidad se logra aportando conclusiones útiles, para mejorar el manejo de recursos, descubriendo y desbaratando oligarquías y corruptelas. Al respecto, el gasto público va atado a un compromiso democrático, es por ello que el Tribunal de Cuentas es una institución básica para el buen funcionamiento del Estado contemporáneo.

En particular la Constitución española de 1978 vigente, en su artículo 136, confiere al Tribunal de Cuentas el *status* de supremo órgano fiscalizador en materia económica estatal, es decir, que éste se encarga de exigir cuentas tanto a personas como a corporaciones, sin importar su condición o fuero, siempre que éstas hayan tenido a su cargo el manejo de recursos que constituyan parte de la Hacienda Pública. En la actualidad el Tribunal de Cuentas español está integrado por doce miembros, uno de los cuales es el presidente y fiscal, nombrado por el rey a propuesta del Tribunal en pleno, el cual dura en su encargo tres años. También este Tribunal se integra por consejeros de cuentas, cuya designación la realizan las cortes generales: seis designados por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, los consejeros duran en su cargo nueve años.

En una primera etapa, por un lado, el Tribunal de Cuentas español actúa como autoridad gubernativa haciendo la petición de cuentas en los términos que señala su Ley Orgánica (2/1982 del 12 de mayo). Más adelante, con los documentos relativos a la gestión pública de recaudación, administración o distribución de recursos, procederá a la revisión o examen que, en caso de ser aprobados, sólo habrá lugar a que sean parte del informe anual que será remitido a las cortes generales. Por otro lado, actúa como autoridad jurisdiccional en los casos de diferencias entre los datos remitidos por el sujeto objeto de la revisión y los resultados obtenidos de dicha revisión, exigiendo al deudor, con apego a las leyes e independientemente de su responsabilidad penal, reintegre cuanto corresponda. Si algún funcionario público se resiste o rehuye a la presentación de cuentas, y en su caso al pago de los saldos a favor de la Hacienda Pública, el Tribunal de Cuentas tiene facultades, primero, para hacer uso de las medidas de apremio necesarias para obligarlo a presentarlas, segundo, en caso de haber saldo a favor de la Hacienda Pública procederá ejecutivamente hasta conseguir que sea cubierta la deuda.

El Tribunal de Cuentas conoce de los recursos de apelación, que se presenten, derivados de las actuaciones judiciales en materia de cuentas, cobranza de deudas e incidentes que surjan de dichas actuaciones; así como también conoce de los delitos por falsificación o alteración de documentos en materia económica estatal y por abuso de los caudales de la Hacienda Pública.

En el ámbito parlamentario de otros países, el órgano fiscalizador de la economía estatal (tanto del Estado como del sector público) se encuentra previsto en las normas fundamentales, conocidas comúnmente como constituciones; por ejemplo, en Alemania se encuentra regulado en el artículo 114 de la Ley Fundamental, en la francesa de 1958 (art. 47), la italiana de 1947, en la Constitución de Bélgica (art. 116), en la Constitución holandesa (art. 193), en la Constitución de Irlanda (art. 33) denominándolo Supervisor y Censor General de Cuentas y en la Constitución austriaca (arts. 115 a

117). Respecto a la Comunidad o Unión Europea, el Tratado de Maastricht de 1992, que entró en vigor en 1993, lo consagra como quinto órgano en su artículo 4.1 (en relación con el art. 188 A a 188 C), aunque anteriormente ya se hacía referencia a éste. Por último, en Bolivia existe la figura del Contralor General de la República, en Colombia la Contraloría General de la República, así como en Paraguay y en Perú, entre otros.

III. En la Nueva España funcionó el Tribunal de Cuentas durante el siglo XVII hasta la independencia, pero en el siglo XIX funcionó de manera irregular inclinándose los liberales, en 1825, por el sistema de la Contaduría Mayor de Hacienda. Más adelante con Antonio López de Santa Anna (1853-1855), se expidió una Ley para el Establecimiento del Tribunal de Cuentas (1853), pero la Constitución de 1857 y la de 1917 establecieron a la Contaduría.

En México la Cámara de Diputados, por medio de su Comisión de Vigilancia, supervisa el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, oficina que también depende de dicha Cámara, cuya función es examinar las cantidades gastadas, las partidas respectivas del presupuesto, así como la justificación en los gastos hechos (art. 74, fracciones II y IV, en relación con el 111 constitucional y con los arts. 42, 43, 44 y 51 de la LOGG y el 69 del RICG. En nuestro país no se ha logrado ubicar al órgano encargado de fiscalizar la actividad económica estatal, ya que la función está duplicada, es decir, la lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lo anterior es entendible, primero, por los tipos de control: el externo y el interno, segundo, por el predominio del Poder Ejecutivo y la discreta participación del Congreso mexicano (Congreso de la Unión). Sin embargo, es indispensable que se replante la función fiscalizadora, esto es que se confiera exclusivamente a un órgano independiente dicha tarea, con efectivas funciones de control del gobierno y de sus facultades jurisdiccionales, imparcial, cuya denominación, conforme a la reciente iniciativa presidencial de 1996, puede ser la de Auditoría Superior de la Federación (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, "El Tribunal de Cuentas", en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1992.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "El control del presupuesto en una democracia", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados y UNAM, México, 1994.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana THALÍA, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública,

_____ "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

RAYNAUD, Jean, *El Tribunal de Cuentas* (trad.), de Oscar Barahona y Uxoa Doyhamboure Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

SALAZAR ABAROA, Enrique A., *Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

SOBERANES, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, UNAM, México, 1991, t. I.

Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

turno

I. Del francés antiguo *turner* turnar. girar y del latín *tornare* dar vueltas.

alemán, *reihenfolge*, francés, *tour*, inglés, *turn*; italiano, *turno*; portugués, *turno*.

II. En términos jurídicos procedimentales, turno es el orden en que se asignan a los jueces o a los tribunales, para su estudio, desahogo o dictamen, los asuntos considerados de su competencia. También se denomina turno al lapso en que algunos asuntos son conocidos por los magistrados o por los agentes del Ministerio Público encargados de la procuración de justicia y la persecución de los delitos. Se habla, así, de jueces, magistrados o agentes de *turno* o *en turno*, aludiendo al orden de prelación temporal para la atención de los casos y a la secuencia con la que son comisionados los funcionarios competentes para atender al público.

El Diccionario del Uso del Español de María Moliner define *turno* como el "Orden o forma de sucesión establecido entre personas o cosas para hacer o recibir algo o ser objeto de cierta acción". Estar de turno expresa la persona o cosa a la que corresponde actuar en cierto momento, según la alternativa previamente acordada.

Inferencias similares podemos hacer respecto al Reglamento venezolano, cuyo artículo 11 atribuye al Presidente de la Cámara: "5a. Pasar a previo estudio de la respectiva Comisión asuntos que haya de conocer la Cámara cuando a juicio de la Comisión de Mesa sea indispensable para ilustrar a la Cámara sobre la materia". El artículo 83 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa, en su párrafo 1 determina que los textos presentados "se imprimen, se distribuyen y se remiten para su examen a una Comisión permanente competente". Esto lo confirma el artículo 85 de tal ordenamiento, que en su numeral 1 ordena: "El Presidente de la Asamblea someterá a la Comisión Especial designada a estos efectos o a la Comisión permanente competente, los proyectos o proposiciones presentados ante la Mesa de la Asamblea."

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, en el numeral 1 del artículo 72 determina: "El Presidente de la Cámara asigna a las comisiones competentes por razón de la materia los proyectos de ley sobre los cuales deberá rendir dictamen al Pleno y da cuenta de ello en sesión plenaria". En el artículo 80 del Reglamento del parlamento federal alemán se contiene una disposición similar: "Al final de la primera deliberación, se traspasará el proyecto de Ley a una Comisión sin perjuicio de una posible resolución divergente."

El artículo 175 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina resuelve en el mismo sentido, al prescribir: "El Presidente destinará los asuntos entrados a las comisiones que corresponda, y de ese destino se dejará constancia en el Boletín de Asuntos Entrados".

De todo lo dicho puede concluirse que el turno es facultad del Presidente; que la remisión se hace normalmente a *comisiones competentes*; y que pueden generarse conflictos de competencias que se resuelven en forma reglamentaria por la Directiva, por un órgano específico, o mediante la creación de una comisión especial.

III. *El Diccionario de la Lengua Española* da cuenta de otra acepción de la palabra turno: "Cada una de las intervenciones que, en pro o en contra de una propuesta, permiten los reglamentos de las cámaras legislativas o corporaciones", cuestión que en el caso mexicano se regula en los artículos 95 a 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Capítulo de las discusiones.

Finalmente, la Ley Orgánica del Congreso Mexicano, con propósito democrático y pluralista, permite que los vicepresidentes de la Mesa Directiva, uno de cada fracción o grupo parlamentario

de la Cámara de Diputados, presiden "en su turno" las sesiones y en ellas auxilian al Presidente para el ejercicio de sus funciones (art. 28) (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

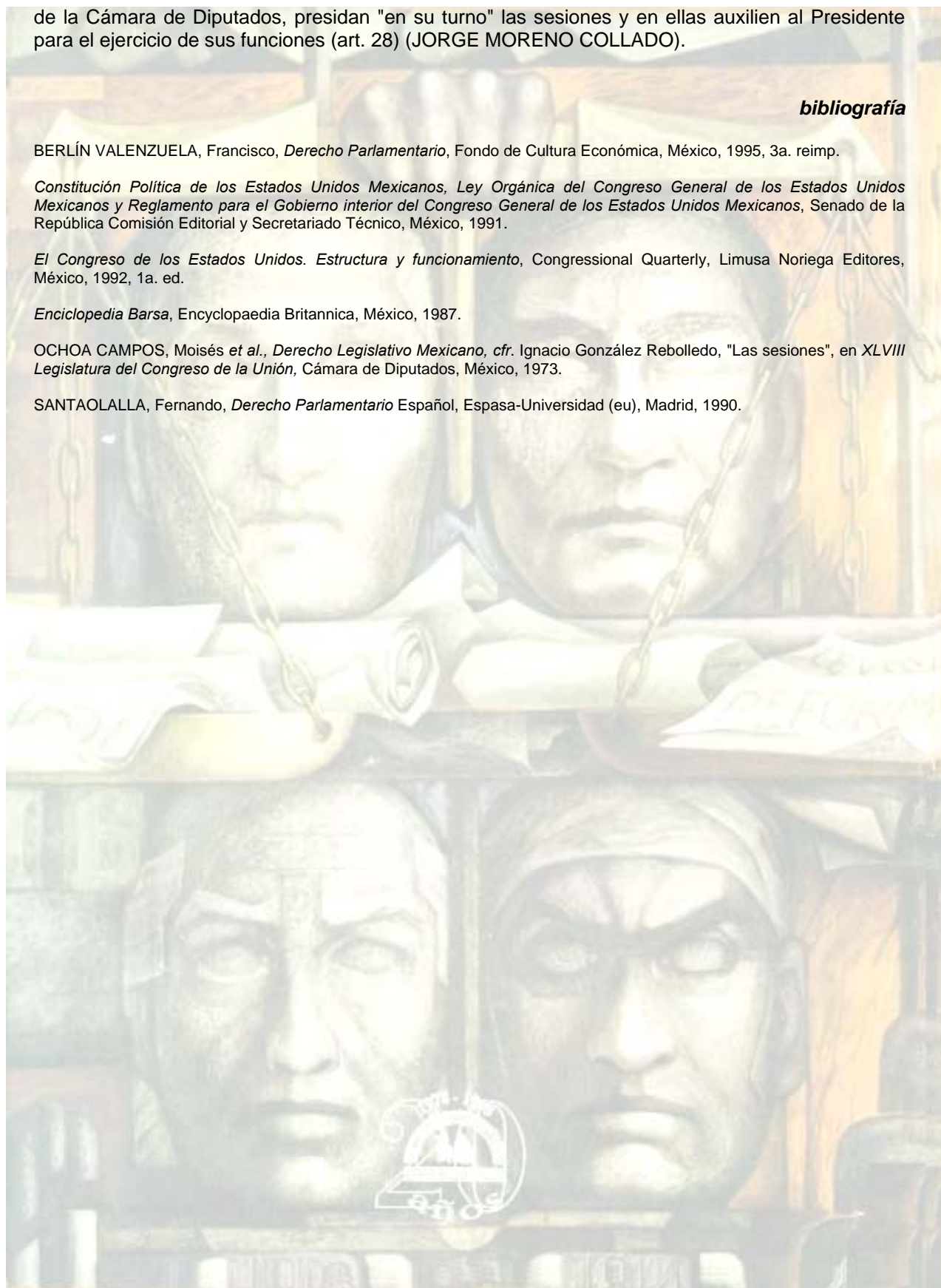
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica, México, 1987.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.



uso de la palabra



I. Del latín *usus* uso, participio pasivo de *uti-usar*.

Alemán *gebrauchen, trafen*; francés *employer*; inglés *to use*; italiano *usare*. portugués *usar*. Del latín tardío *parabola-habla*. Alemán *wort, sprache*; francés *mot, terme*; inglés *word*; italiano *parola*; portugués *palabra*.

II. El uso de la palabra es un derecho que tienen los legisladores, que pueden ejercer tanto en las sesiones, como en las reuniones a que den lugar los trabajos de comisión. En ningún reglamento parlamentario se reconoce de manera expresa este derecho; los textos reglamentarios lo dan por supuesto, preocupándose sólo por regular la manera de ejercer dicha prerrogativa.

Se puede pedir la palabra para cuestiones diversas, dependiendo de las prácticas o costumbres de cada parlamento; pero en general se pide para leer algún documento, formular denuncias, pronunciar discursos, exponer acontecimientos de diversos tipos, presentar iniciativas, bien para defenderlas o bien para reprocharlas, para formular votos, hacer propuestas, dar resoluciones, pedir quórum, solicitar que determinado negocio se someta a votación, promover mociones de todo tipo, rectificar hechos y para alusiones personales. Por regla general nunca se podrá interrumpir ni privar del uso de la palabra a ningún legislador sin que éste lo autorice.

El artículo 142 de la Constitución venezolana, mandata que no se podrá exigir responsabilidad en ningún tiempo a los legisladores por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. La Constitución española, prevé en su artículo 71, numeral 1, que "los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones". De igual modo, el artículo 26 de la Constitución de Francia, dispone que ningún miembro del parlamento podrá ser procesado, sujeto a investigación, detenido, preso o juzgado a causa de opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

III. En México el uso de la palabra tiene su antecedente principal en los artículos 60 y 61 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dicen:

"*Artículo 60.* La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el estado."

"*Artículo 61.* Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas."

Los antecedentes constitucionales más remotos de estos artículos, los encontramos, del artículo 60., en el decreto sobre la libertad política y de imprenta, dado por Fernando VII en la isla de León el 10. de noviembre de 1810, en el que expresa que: "Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquier condición y estado que sean, tienen libertades de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas." Y del artículo 61, en el punto 12 de los *elementos constitucionales* redactados por Ignacio López Rayón: "Las personas de los vocales serán inviolables con el tiempo en su ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean, y hayan sido."

Y es que una característica del ser humano es precisamente la facultad de concebir y transmitir ideas; y en el caso específico de los parlamentarios, la libre expresión de éstas no sólo consagra uno de los derechos más antiguos, sino que fortalece al Poder Legislativo frente a los otros dos poderes, conservando así la división y el equilibrio entre los mismos. La finalidad del artículo 61 es que los legisladores puedan desempeñar sus cargos con libertad, autonomía y sin presión alguna. Una constante en los parlamentos, es también que los legisladores no hagan mal uso de la

palabra, injuriando u ofendiendo a sus compañeros, o a los funcionarios que comparezcan ante el pleno, tanto por razones de derecho, cuanto por razones de ética.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 107 dispone que:

En caso de injurias o calumnias el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre en día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la Secretaría insertando éstas en acta especial para proceder a lo que hubiere lugar (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

Constitución de Francia.

Constitución de Venezuela.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

GÓMEZ DE SILVA Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

veto legislativo



I. *Vid. infra, veto.*

II. El veto legislativo permite al Congreso bloquear una acción del Ejecutivo, a veces con aprobación del presidente y a veces sin ella, Este bloqueo obliga a la dependencia gubernamental afectada a diferir el cumplimiento de la reglamentación de treinta a sesenta días por lo regular. Se trata de una institución típicamente norteamericana, puesta en ejercicio a partir de 1930, pero que empezó a crear turbulencia entre el Congreso y el presidente al final de la administración Ford. "En el decenio de 1970, el Congreso comenzó a añadir disposiciones de veto a una gran variedad de iniciativas, en particular las referentes a defensa, política exterior, obras públicas, energía y protección ambiental." El propósito de obstruir mediante el veto las acciones burocráticas de los administradores, en una reacción de control superlativo a las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo por parte de los legisladores.

Los partidarios del *veto legislativo* afirman que "los legisladores deberían estar facultados para obstruir las «malas» reglamentaciones".

El veto legislativo garantizará que las leyes sean hechas por personas que hayan sido elegidas (...) no por burócratas no electos a quienes obviamente no se les puede exigir cuentas, dijo Elliot H. Levitas, representante demócrata de Georgia, principal promotor del veto en la Cámara (el Congreso de los Estados Unidos, p. 84).

El *veto legislativo* adquirió un gran apoyo en el Congreso norteamericano en 1970, esto se debió en gran medida al disgusto ciudadano con la actuación del gobierno y a la oposición pública a lo que se consideraba excesiva reglamentación gubernamental. Durante la presidencia de Carter, el empleo del mecanismo de veto se multiplicó con gran rapidez; y cuando Reagan arribó al poder (1981), estaban en vigor aproximadamente 200 estatutos que contenían disposiciones de veto. Cuando menos la tercera parte de esta cifra se promulgó entre el año de 1976 y 1981. En 1932 la primera cláusula de veto legislativo, redactada por el Congreso se incorporó a una iniciativa que autorizaba al Presidente Hoover a reorganizar el Poder Ejecutivo. Hoover la aceptó pero al año siguiente, a instancias de su procurador general de justicia, vetó una iniciativa de asignaciones presupuestales de emergencia que contenía una disposición que daba a un sólo comité, la facultad de vetar ciertos reembolsos de impuestos. Este cambio de actitud del Presidente fue lo que marcó la pauta de la cambiante actitud de sus sucesores hacia la legislación con vetos.

En el año de 1980, los legisladores dieron un importante paso para concederle al Congreso un poder ilimitado de veto al aprobar una iniciativa de autorización de la Comisión Federal de Comercio. Esta medida fue la primera en conceder al Congreso un amplio poder de veto sobre todas las reglamentaciones emitidas por una dependencia, época en la que se produjo el veto bicameral por la aceptación del Senado de vetar decretos de la *Federal Trade Commission* junto con los representantes, explicable a la luz de la resolución judicial de la Corte de considerar inconstitucional el veto de una sola cámara (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BOGDANOR, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, versión en español Jorge Anaya Roa, Limusa Noriega Editores, México, España, Venezuela, Argentina, Colombia, Puerto Rico, México, 1992, 1a. ed.

veto

I. Del latín *veto* (yo) prohíbo. Del indoeuropeo *gwet* -decir, hablar.

Alemán, *einsprunch*; francés, *veto*; inglés, *veto*, italiano; *veto*, portugués; *veto*.

II. El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial). En los Estados Unidos, por ejemplo, si el Presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, el cual consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.

El *veto*, según Carpizo (1994, pp. 85-92) significa "prohibir", con lo cual coincide con Andrés Serra Rojas. Este autor expone que las finalidades de la institución son:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo".
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

III. Es el *veto* entonces, un medio de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, pero en el caso de México han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el Constituyente del 57, que privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente del asunto con *primera discusión*, para que manifestara su criterio; o sea, para opinar; si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero, en caso contrario debía de pasar el expediente a comisión para que se examinara de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, el dictamen era sometido a una nueva discusión y ya concluida se procedía a la votación, la cual se decidía por mayoría absoluta. Pero en caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior; es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo.

En el año de 1867, Lerdo de Tejada propuso que el Presidente de la República pudiera interponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se pudieran reproducir sino por los dos tercios de los votos, tal como lo establecía la Constitución de 1824. Decía el ministro de Juárez "en todos los países donde hay sistema representativo se estima como muy esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo". Pero las reformas de 1874 modificaron sólo pequeños detalles, disponiendo que hubiera una primera votación y, en caso de formularse observaciones

por el Presidente, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.

El veto "es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad" (dice Emilio Rabasa).

Actualmente en México la facultad que tiene el Ejecutivo de vetar una determinada ley o decreto ha perdido fuerza e interés, debido a que la mayoría de las leyes son iniciadas por el Presidente de la República. Si el Congreso las aprueba aún con modificaciones de fondo a la Iniciativa presidencial, el Ejecutivo no objeta nada, en virtud de las previas negociaciones entre las cámaras (su mayoría) y el Presidente.

Sin embargo, formalmente el presidente de la República puede vetar las leyes o decretos "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras", por lo cual no tiene facultad de observaciones o veto en los siguientes asuntos:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso (CARPIZO, *op. cit.* p. 87). Tampoco tiene capacidad de veto el Presidente para oponerse a las reformas constitucionales, pues éstas son obra no del Congreso sino del Constituyente Permanente, que agrupa al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

El veto, en realidad es un signo distinto de los regímenes presidenciales (*vid. infra, sistema de gobierno presidencial*), que proporciona un freno importante al presidente frente a un Congreso hostil o arrebatado, pero que en el *presidencialismo* es una institución inútil dado el cuasimonopolio de iniciativa legislativa del presidente.

Los primeros presidentes de los Estados Unidos utilizaban poco el veto, pero a partir de Jackson experimentó un importante desarrollo. En doce años, Roosevelt opuso 631 veces su veto, la mayoría de las veces por motivos de desacuerdo político. Es bastante raro que el Congreso haga caso omiso de un veto presidencial; sólo ocurrió unas diez veces en la presidencia de Roosevelt (DUVERGER, 1988, pp. 315-316).

Históricamente, "los gobernadores reales británicos ejercieron el poder de veto para tener bajo control a las asambleas coloniales antes de la Revolución Americana" (*Enciclopedia de las instituciones políticas*, p. 761). En México el veto es realmente cosa del pasado.

El último registro de un veto presidencial es de 1969, al decreto del Congreso por el que se reformaban algunos preceptos de la ley de crédito agrícola. Finalmente, *el veto de bolsillo* no puede ocurrir en México, dado que el inciso b) del artículo 72 constitucional determina que:

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término,

hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

- BOGDANOR, Vernon (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1994, 12a. ed.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed. 4a. reimp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

vigencia de leyes y decretos

I. Del latín *vigentem* acusativo de *vigens*-válido, en vigor.

Alemán, *gültig*, *Rechtskräftig*, francés, en *vigueur*, inglés, *in force*; italiano, *vigente*; portugués, *vigente*.

Del latín *legem* acusativo de *lex*-ley, colección o reunión de reglas; del indoeuropeo *leg*-reunir. Alemán, *Gesetz*, Francés, *Loi*, Inglés, *Law*, Italiano, *Legge*, Portugués, *Lei*. Del latín *decretum*-decreto, neutro de *decretus* participio pasivo de *decernere*-decidir. Alemán, *Dekret*, Francés, *Décret*, Inglés, *Decree*, Italiano, *Decreto*, Portugués, *Decreto*.

El término *vigencia*, deriva del latín *vigentem*, estar en vigor; acusativo de *vigens*, válido participio activo de *vigere*, tener vigor, ser vigoroso. El vocablo *vigencia*, que implica o que significa calidad de *vigente*, se aplica, según la *Gran Enciclopedia del Mundo* (t. 20) "A las leyes, estilos y costumbres que están en vigor y en observancia".

II. La vigencia de las leyes y decretos, como la de todo ordenamiento jurídico de carácter general, es la calidad obligatoria de las mismas y a la vez el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles. Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales que es conveniente enumerar: En primer término, la vigencia de la ley, que implica el momento desde el cual es exigible la misma, está constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos.

En segundo lugar, como consecuencia del primer principio, a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a *contrario sensu* significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma. La tercera regla o principio en materia de vigencia consiste en que las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo concerniente a la vigencia de las leyes.

La iniciación de la vigencia de la ley ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina; de ahí que algunos autores como Eduardo García Máynez (1992) incluyan este concepto como parte del moderno proceso legislativo, el que se desarrolla en seis etapas: *iniciativa*, *discusión*, *aprobación*, *sanción*, *publicación e iniciación de la vigencia*. En el mismo sentido se pronuncia Miguel Villoro (1994) quien afirma que la iniciación de la vigencia es el momento en que una ley comienza a obligar.

III. En el sistema jurídico mexicano la iniciación de la vigencia está regulada específicamente por los artículos 3o., 4o. y 5o. del Código Civil, así como por el artículo 14 de la Ley Fundamental, el cual establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado. De acuerdo con el

Código Civil del Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal) y en correspondencia a la práctica parlamentaria mexicana, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sistema *sincrónico*, reglamentado por el artículo 4o. del Código Civil del Distrito Federal, el cual consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga por lo tanto desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación. Pero si la norma general no señala el momento de inicio de su vigencia, se aplican las reglas contenidas en el artículo 3o. de aquel Código, donde se establece que todos estos ordenamientos de observancia general, "obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial". Este sistema se denomina *sucesivo* e implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor. Para resolver la *vacatio legis*, el artículo 3o. ya mencionado, establece:

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 cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad,

precepto anacrónico para los tiempos actuales, pues obligaría a que una norma publicada en el *Diario Oficial* en la Ciudad de México sólo fuera aplicable en la frontera de Baja California hasta dos meses después; de allí que los tratadistas del derecho se pronuncian por la supresión del sistema *sucesivo*.

El sistema *sincrónico*, sin embargo, también ha estado sujeto en México a ciertas prácticas viciosas, por no decir perniciosas; así, por ejemplo, se han aprobado reformas constitucionales cuya *vacatio legis* se extiende hasta el año 2000, lo que ha provocado y seguirá provocando que ciertas enmiendas sean a la vez modificadas por otras, antes de que empiecen a aplicarse. Existen igualmente leyes que además de fijar el inicio de su vigencia pueden prever la terminación de la misma, lo cual implica una situación legislativa excepcional, vinculada a momentos de emergencia o conflictivos. Por último, la técnica legislativa impone que todo lo concerniente al inicio de la vigencia de los ordenamientos jurídicos, especialmente por lo que se refiere a leyes y decretos, se contengan en artículos transitorios, los cuales existen precisamente para normar situaciones temporales, particularmente la *vacatio legis* (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*. Porrúa, México, 1992, 43a. ed.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990.

VILLORO, TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1994, 11a. ed.

votación

I. (*Vid. supra, sufragio*). Acción y efecto de votar. *Voto* es la manifestación de preferencias acerca de un nombramiento o una propuesta: latín *votum*, deseo; voto hecho a un dios, de *votum*, neutro de *vo-tus*, participio pasivo de *vovere*, prometer (a un dios), del indoeuropeo *Wogwh-eyo-*, hablar solemnemente.

El equivalente de *votación* en otras lenguas es: portugués, *Votação*; inglés, *voting*; francés, *votation*; alemán, *Absimmung*, e italiano, *votazione*.

II. En materia parlamentaria se le denomina votación a la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva, ya negativa, en determinado asunto; es la expresión formal de la voluntad. Fernando Santaolalla (1990) afirma que "las votaciones son los actos a través de los cuales las asambleas legislativas adoptan sus decisiones", las que van precedidas normalmente del debate o discusión del asunto sobre el que deben pronunciarse los legisladores. La votación es un acto personal regularmente indelegable; es decir, que cada promulgación a favor o en contra de determinado negocio, es la expresión de la voluntad del legislador, y dado el carácter representativo de éste, también lo será del pueblo. El voto de un legislador, en algunos parlamentos, como ocurre en Francia, puede ser delegado: artículo. 62, numeral 2, según el cual "podrá delegarse el derecho de voto en las votaciones públicas con arreglo a lo dispuesto por la ordenanza número 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, por la que se aprueba la ley orgánica que autoriza a los parlamentarios a delegar excepcionalmente su derecho de voto".

Se considera que un asunto se somete a votación, cuando los legisladores se encuentran reunidos de manera reglamentaria.

En España, el Reglamento del Congreso de los Diputados, determina que se entenderán aprobadas por *asentimiento* las propuestas que la Presidencia haga cuando, una vez enunciadas, no susciten reparo u oposición alguna por parte de algún legislador (art. 85). Se denominarán *públicas por llamamiento* a las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza; en este tipo de votación, un Secretario nombrará a los diputados y éstos responderán "sí", "no", o "abstención" El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte, y el Gobierno y la Mesa votarán al final (art. 86). La votación *secreta* podrá hacerse:

1. Por *procedimiento electrónico* que acredite el resultado total de la votación, omitiendo la identificación de los votantes.
2. Por *papeletas* cuando se trate de elección de personas, cuando lo decida la Presidencia y cuando se hubiere especificado esta modalidad en la solicitud del voto secreto (art. 87). En ningún caso la votación podrá ser secreta en los procedimientos legislativos (art. 85).

En el caso de votación ordinaria, esta podrá realizarse, por decisión de la Presidencia, en una de las siguientes formas:

1. Levantándose primero quienes aprueben, después quienes desapruében y, finalmente, los que se abstengan; el Presidente ordenará el recuento por los secretarios si tuviera duda del resultado, o si algún grupo parlamentario lo reclamare.
2. Por el procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Diputado y los resultados totales de la votación (art. 84).

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina, establece que las votaciones *nominales*, no empleándose el *sistema mecánico*, se tomarán por orden alfabético (art. 174). Por otro lado, será nominal toda votación para los nombramientos que debe hacer la Cámara por su Reglamento, o por la ley; y además, siempre que lo exija una quinta parte de los diputados presentes, debiendo entonces consignarse en el acta y en el *Diario de Sesiones* los nombres de los sufragantes, con la expresión de su voto (art., 175). Si una votación llegara a empatarse, se reabrirá la discusión y si después hubiera un nuevo empate, será el Presidente quien decida (art. 180).

El Reglamento italiano de la Cámara de Diputados, en su artículo 49 mandata que las votaciones podrán ser *públicas o secretas*. En la votación pública, los votos se expresan a *mano alzada*, por *división de la Cámara* o por *votación nominal*. En la votación secreta, los votos se expresan depositando en las urnas *bolas blancas o negras*; o bien, si se trata de alguna elección, mediante

el depósito de papeletas. Tanto en las votaciones públicas como secretas, los votos pueden expresarse también mediante *procedimientos electrónicos*.

El parlamento europeo dispone en su Reglamento, que normalmente se votará a *mano alzada*, y si el Presidente decidiera que este procedimiento es dudoso, el Pleno será consultado por *sentados y levantados*, y si aún así el Presidente considera dudoso el resultado, la votación tendrá lugar mediante *llamamiento nominal* (art. 76). Se procederá también a votación nominal, si lo piden cuando menos 21 diputados, o un grupo político, antes de la apertura de la votación. El *llamamiento nominal* se llevará a cabo por orden alfabético y empezará por el nombre del diputado que se obtenga sacándolo a suerte; el Presidente votará al último. La votación tendrá lugar en alta voz y se expresará por *sí, no, o me abstengo* (art. 77). En la votación *electrónica*, sólo se registrará el resultado numérico, sin embargo, si se hubiera pedido una votación nominal, se registrará nominativamente el resultado de la votación y se consignará en el acta de la sesión conforme al orden alfabético del nombre de los diputados (art. 78).

III. En el caso de México, el *quórum* sólo puede ser reclamado en dos circunstancias, una de las cuales es precisamente el momento de una votación (art. 58 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Por lo regular, las votaciones no pueden interrumpirse por causa alguna, y la Presidencia no concederá el uso de la palabra a ningún legislador mientras se realizan. Se podrá votar tanto en las sesiones como en las comisiones. Las formas de expresión del voto pueden variar según la costumbre de cada parlamento y es en los reglamentos de éstos en donde se determina la forma en la cual se llevarán al cabo; así, las votaciones pueden ser: *nominales, económicas, por cédula, por aclamación, mecánicas, por signos, por asentimiento a la propuesta de la Presidencia, ordinaria, pública por llamamiento, secreta, y electrónica*.

Las votaciones están reguladas en la propia Constitución mexicana (art. 72, inciso C) y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. El texto constitucional ordena que la votación de las leyes o decretos sean *nominales*, lo cual no da lugar a excepción alguna para esta clase de asuntos. Por otra parte, el Reglamento determina que habrá tres tipos de votaciones: *nominales, económicas* y *por cédula*. Establece también, que nunca podrá haber votaciones por aclamación (art. 146). La votación nominal, según lo dispone el artículo 147, se hará del modo siguiente:

"I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no,

"II. Un secretario apuntará los que aprueben y otros los que reprueben;

"III Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el Presidente; y

"IV. Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro de los que reprobaran; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación."

Las votaciones serán nominales cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general, y cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que forman el artículo, y cuando lo pida un diputado y éste sea apoyado por otros cinco; será igualmente nominal cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos (art. 148 y 152). Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara se harán de manera económica, y se practicará poniéndose en pie los diputados que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben. Se harán por cédula

las votaciones para elegir personas, que se entregarán al Presidente de la Cámara y éste las depositará sin leerlas, en una ánfora que para tal efecto se colocará en la mesa. Y una vez que la votación ha concluido, uno de los secretarios sacará las cédulas, una después de la otra, y las leerá en voz alta, para que otro Secretario tome nota de los nombres que en ellas aparecen y el número de votos que a cada una le tocan. Leída la cédula se pasará a manos del Presidente y los demás secretarios para que les conste el contenido de ésta; finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado. En la práctica, la cédula se distribuye con los nombres impresos de quienes han sido seleccionados para la elección de la directiva del mes correspondiente, selección previa que acuerdan los coordinadores de los grupos parlamentarios. Esta fórmula, si bien abrevia un proceso que sería interminable si se abriera en la sesión respectiva, contiene una elevada dosis de "cooptación en la cumbre" de las dirigencias partidistas de las cámaras, convirtiendo a la elección en aclamación y plebiscito.

Es regla general que la votación se toma por mayoría simple de los diputados o senadores presentes, pero existen casos excepcionales en que se exige una mayoría calificada. Esto ocurre en las votaciones de decretos para reformar o adicionar el texto de la Constitución y para elegir Presidente de la República interino, si ocurre la falta absoluta del electo. En este caso, además, se requiere la presencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros. La cámara puede sesionar, en todos los demás casos, con la mayoría de sus integrantes.

Un caso especial de votación regulado por el Reglamento mexicano, es el de las proposiciones que no sean iniciativas de ley, presentadas por el legislador que al suscribirse no formen mayoría de diputación. En este caso, la proposición es leída y apoyada o impugnada por un diputado: se vota en seguida si se admite o no a discusión; si se admite, se turna a Comisión para su estudio y dictamen, por lo que al llegar éste al Pleno, se somete a nueva discusión y a la votación definitiva. También puede ocurrir que el asunto sea calificado por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes como de urgente en y obvia resolución (nótese que esta mayoría exigirá la votación nominal), en cuyo caso no pasa a comisión, sino que se discute y se vota de inmediato. Esta complicada regulación ha creado la práctica de pasar sin más trámite todas las proposiciones a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la que da el curso que sea conveniente a la proposición presentada. No puede omitirse que el Reglamento permite votaciones nominales "en conjunto", es decir, votaciones de los proyectos en lo "general" y en lo "particular" al mismo tiempo, lo que provoca expresiones confusas, votaciones múltiples no reglamentadas y largas jornadas para cada proyecto que se discute y vota; así, por ejemplo, es común escuchar expresiones de voto de los legisladores en este sentido: "sí en lo general; sí en lo particular, sí a las modificaciones aceptadas por la Comisión y no a las demás propuestas", con lo cual se contribuye a una confusión pública que resuelvan milagrosamente los secretarios escrutadores de la Mesa y los auxiliares técnicos de la Cámara.

Por último, cuando ocurren estas dificultades técnicas, los líderes de los grupos parlamentarios designan un legislador guía que inicia la votación por cada fracción, con lo cual quedan "avisados" los miembros de su grupo. Cuando llega el momento de la votación, los secretarios lo anuncian en el Salón de sesiones y ordenan que el Oficial Mayor haga igual anuncio (con timbres, sirenas y "chicharras") en el resto de los recintos de la Cámara (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 1980.

Facultad de Derecho UNAM, *Derecho electoral mexicano*, UNAM, México, 1982.

Reglamento de la Cámara de Diputados de Buenos Aires, Argentina.

Reglamento de la Cámara de Diputados de Venezuela.

Reglamento de las Cortes Generales de España.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y de la LVI Legislatura, México, 1996,

voto de censura

I. El vocablo *voto* posee diversos significados, entre los cuales se encuentra el relacionado a la manifestación de una opinión o una voluntad en las asambleas o en los comicios, la cual se puede hacer por una papeleta, bolas o actitudes (levantarse o levantar el brazo, para aprobar una propuesta o rechazarla, para elegir a alguna persona o a varias para determinados cargos, para juzgar la conducta de alguien o para mostrar la adhesión o discrepancia con respecto a una o más personas.

El equivalente de esta palabra en otros idiomas es: portugués, *voto, promessa*; inglés, *vote, ballot*; francés, *vote, vœu*; alemán, *Gelübde, Wahlstimme* e italiano, *voto*.

Por su parte, la voz *censura* en las acepciones que interesa destacar, se refiere a: 1. dictamen y juicio acerca de una obra o escrito; 2. nota, corrección o reprobación de alguna cosa.

Tiene su equivalente en el primer sentido en otras lenguas como: portugués e italiano, *censura*; inglés, *criticism, censure*; francés, *censure*; alemán, *Kritik*. En el segundo sentido, portugués e italiano, *censura*; inglés y francés, *censure*; alemán, *Tadel*.

II. Unidas ambas palabras en la expresión *voto de censura*, son utilizadas en el derecho parlamentario para expresar la moción que generalmente hace la oposición dentro del parlamento para manifestar la falta de confianza que existe hacia las acciones del gobierno (*vid. supra, moción de censura, por considerársele su equivalente*). Corresponde al líder de la oposición solicitar al gobierno el tiempo para realizar la discusión en tal sentido, debiendo el gobierno destinar el tiempo para este propósito. Si el voto de censura es aprobado por la mayoría de los miembros del parlamento, el gobierno tiene la opción de renunciar o pedir a la reina, en el caso de Gran Bretaña, que disuelva el parlamento y convoque a nuevas elecciones (*vid. supra, disolución del parlamento*).

Este voto se produce generalmente cuando la oposición se convierte en triunfadora, o llega a obtener la mayoría como consecuencia de la ruptura de las coaliciones existentes al interior del parlamento entre los grupos partidistas, o bien cuando el partido mayoritario que integra gobierno pierde la cohesión que lo mantiene unido por los múltiples intereses en juego (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

ABRAHAM, L.A., C.B., C.B.E., B.A. y S.C. Hawtrey, M.A., *A Parliamentary Dictionary*, Butter Worths & Co. Publishers, Londres, 1964.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. VIII. *Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

voto de confianza

I. *Voto* (*vid. supra, voto de censura*). *Confianza*, deriva de confiar que significa esperar con firmeza y seguridad; encargar, poner al cuidado de. Significa esta palabra seguridad o esperanza firme acerca de la integridad, la capacidad o el carácter. En una de sus acepciones, confianza se emplea para aludir a una persona en quien se puede confiar.

Su equivalente en otras lenguas es: portugués, *confiança*; inglés, *confidence, trust*; francés, *confiance*; alemán, *Vertrauen* e italiano, *confidenza, fiducia*.

II. El *voto de confianza* denota en el campo del derecho parlamentario, la aprobación que los miembros del parlamento, asambleas o congresos otorgan a un gobierno para demostrar que cuenta con su apoyo y respaldo a las acciones que realiza. También es la expresión de la ratificación que el órgano legislativo hace al gobierno cuando es objeto de ataques o cuestionado por las políticas que está llevando a cabo.

Generalmente se contraponen a la petición del voto de censura que la oposición pretende lograr contra el gobierno para hacerlo dimitir, pues al concedérsele un voto de confianza sale fortalecido y se hace patente la adhesión mayoritaria de los grupos parlamentarios. De ahí que se le considere en el derecho parlamentario a este tipo de voto, como equivalente de la moción de confianza (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

bibliografía

ABRAHAM, L.A., C.B., C.B.E., B.A. y S.C. Hawtrey, M.A., *A Parliamentary Dictionary*, Butter Worths & Co. Publishers, Londres, 1964.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. VIII.

voto particular

I. *Voto* del latín *votum*, participio pasivo de *vovere*, del indoeuropeo *wogwh-eyo*, manifestación de preferencia acerca de un nombramiento o una propuesta.

Particular del latín tardío *particularis* -de una sola persona- del latín *partícula* -parte pequeña- de una sola persona o cosa, no general.

II. En materia parlamentaria se denomina voto particular, a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.

III. En la práctica parlamentaria mexicana, los miembros del Congreso, pueden emitir un voto particular cuando su opinión individual es contraria a la que el dictamen contiene, ya sea en algún punto específico o en lo general. Esto es que el legislador no considera suficiente votar a favor o en contra del dictamen sujeto a discusión, sino que prefiere que sus consideraciones queden debidamente registradas.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone: "Artículo 88. 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 disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito."

"Artículo 95. Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que le hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere."

"Artículo 119. Si desechado un proyecto en su totalidad, o alguno de sus artículos, hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría."

De lo anterior podemos deducir cuando menos cuatro características del voto particular:

- a) Se podrá presentar por escrito.
- b) Se emite siempre en la Comisión en la cual se está discutiendo el asunto.
- c) Se agrega al dictamen que se hace del conocimiento de la asamblea.
- d) Se discutirá en el pleno, sólo si el proyecto es desechado en su totalidad, o en alguno de sus artículos y éste ha sido presentado cuando menos con un día de antelación ante la Comisión respectiva.

En la práctica cotidiana dentro de la Cámara de Diputados, cuando algún legislador emite un voto particular, en realidad el argumento o consideración que expone es el de la fracción parlamentaria a la cual pertenece. La tendencia general es que todos y cada uno de los legisladores atienden a una disciplina de partido, en la que todas las opiniones sobre determinado asunto representan el sentir de los partidos políticos; debido a lo anterior podemos decir entonces que una excepción en el Congreso mexicano del voto particular es precisamente que no expresa únicamente la opinión de un legislador, sino que a través de éste, un grupo parlamentario deje clara su posición frente a determinado negocio. En este sentido el artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo segundo dispone que:

Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito firmado como *voto particular* y dirigirlo al coordinador de su grupo parlamentario con copia para el Presidente de la comisión, para que aquél, si lo estima conveniente, lo remita al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a fin de que éste lo ponga a consideración de la Asamblea.

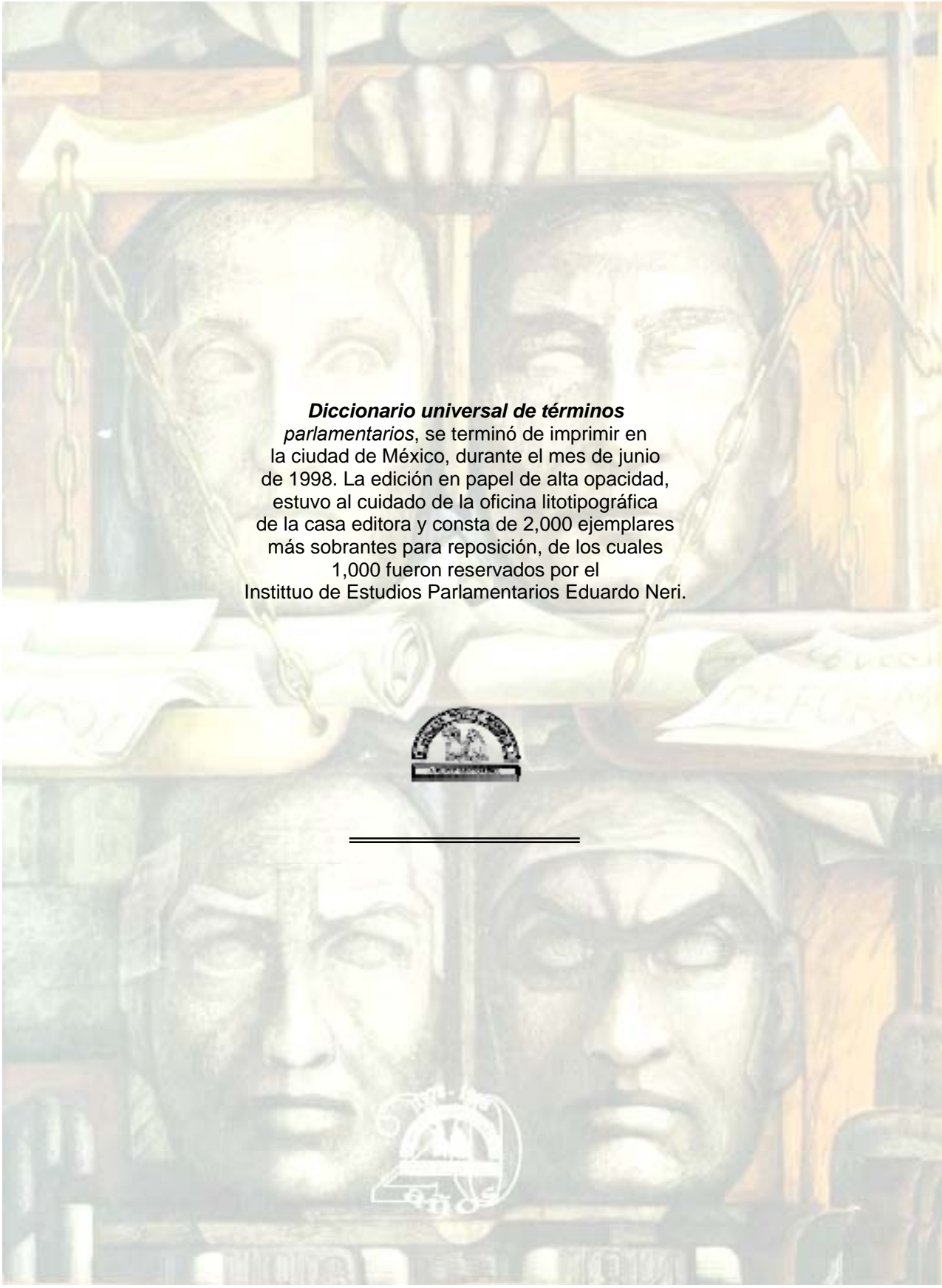
El *voto particular* tiene sus principales antecedentes en el constituyente de 1824, pero es en el de 57, en donde se utilizó no sólo con más frecuencia sino también en donde se gestaron grandes ideas, destacan así algunos votos memorables como por ejemplo los de Ponciano Arriaga en lo que hoy constituye un importante antecedente al artículo 129 de la Constitución: "Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estación de las tropas permanentes." Y aquel que emitiera sobre el derecho de propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, en la ciudad de México el 23 de junio del mismo año, en donde dijera "... la propiedad es sagrada, porque representa el derecho de la persona misma..." (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Miguel Ángel Porrúa, México, t. IV y XII.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



Diccionario universal de términos parlamentarios, se terminó de imprimir en la ciudad de México, durante el mes de junio de 1998. La edición en papel de alta opacidad, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora y consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición, de los cuales 1,000 fueron reservados por el Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri.



