

<b>III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>47</b>
1. Su “constitucionalización”	47
2. Su reglamentación.	49
3. Su realidad	51
<b>IV. EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO</b>	<b>57</b>
1. Fuentes.	57
2. Características.	58
3. Supuestos matices parlamentarios.	58

4. Relaciones recíprocas de control entre los poderes ejecutivo y legislativo . . . . .	60
5. El predominio del poder ejecutivo . . . . .	64
<b>V. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO. . . . .</b>	<b>65</b>
1. El ejecutivo unipersonal . . . . .	65
2. Requisitos de elegibilidad . . . . .	66
3. Principio de no reelección. . . . .	67
4. Periodo presidencial . . . . .	68
5. Sustitución presidencial . . . . .	69
6. Secretarías de Estado y departamentos administrativos. . . . .	70
7. Facultades del presidente de la República . . . . .	71
<b>VI. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO. . . . .</b>	<b>77</b>
1. El sistema bicameral . . . . .	77
2. Integración de las cámaras. . . . .	78
3. Requisitos para ser diputado y para ser senador. . . . .	80
4. Suplencia . . . . .	81
5. Periodos de sesiones . . . . .	82
6. <i>Quorum</i> de asistencia y de votación. . . . .	83
7. Irresponsabilidad e inmunidad. . . . .	84
8. Clasificación de las facultades de las Cámaras desde el punto de vista de la forma de su actuación y de la naturaleza de sus actos. . . . .	85
9. La ley y el decreto . . . . .	85
10. El procedimiento legislativo . . . . .	86
11. Facultades del Congreso de la Unión. . . . .	87
12. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. . . . .	89
13. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores. . . . .	89
14. La Comisión Permanente . . . . .	92

ayudó al derrocamiento del presidente Madero y apoyó al usurpador Huerta.

A partir de 1859, el presidente Juárez expidió ocho normas que han recibido el nombre de *Leyes de Reforma*, y en donde se estableció la separación del Estado y de la Iglesia, la nacionalización de los bienes del clero, la libertad de cultos y la secularización de los actos relacionados con la vida civil de las personas. Estos principios se elevaron a rango constitucional en 1873.

En la Constitución de 1917 se superó el principio de la separación del Estado y de las iglesias para configurarse la plena supremacía del primero sobre las segundas, conforme lo dispone el artículo 130 constitucional. Algunos de los postulados de dicho precepto son:

El Congreso federal no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión; todos los actos del estado civil de las personas son exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades civiles; no se reconoce ninguna personalidad a las iglesias; los ministros de los cultos se consideran como profesionistas y deberán ser mexicanos por nacimiento; los ministros de los cultos no podrán intervenir en política, ni criticar en reuniones públicas o privadas las leyes fundamentales o a las autoridades y funcionarios; no tienen voto activo ni pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos; a los estudios destinados a la enseñanza profesional de los ministros no se les podrá otorgar validez oficial; las publicaciones de carácter confesional no podrán comentar asuntos políticos nacionales; está prohibida la formación de agrupaciones políticas cuyo título contenga alguna palabra o indicación de carácter religioso, y, en los templos no se puede realizar ninguna reunión de carácter político.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. Su “constitucionalización”

La Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, por primera vez en México, otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos. La Constitución de 1917 no contenía ninguna mención a ellos, aunque sí presupuso su existencia en el artículo 9 donde garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente: “los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país”. El artículo 35, que señala las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III indica que una de ellas es: “Asociarse libre y pacífica-

mente para tratar los asuntos políticos del país”. Así, resulta claro que nuestra carta magna sí previó la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque, siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refirió expresamente a ellos.

En el año de 1963, el vocablo “partido político”, se introduce en la Constitución como consecuencia de la implantación del sistema de diputados de partido a que hemos hecho alusión. También en 1963 se reformó el artículo 63, a fin de señalar responsabilidad a los “partidos políticos” que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que no se presenten a ocupar el cargo sus miembros que resulten electos.

En diciembre de 1977, simultáneamente con las reformas que modificaron el sistema representativo, se “constitucionalizó” a los partidos políticos, agregándole cinco párrafos al artículo 41 constitucional.

El párrafo segundo de este artículo, y primero que se ocupa de los partidos políticos, quedó redactado en la forma siguiente: “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.

La categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y a los ejidos; es decir, el Estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como la de propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país. Dicha expresión no tendría mayor significado y sería sólo una más, si no se la hubiera relacionado con el derecho al uso de los medios de comunicación masiva, y el aseguramiento de los elementos necesarios para poder subsistir.

En el tercer párrafo del artículo 41 al definir a los partidos políticos, se expresa:

... 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.

En la definición, las actividades que deben realizar los partidos en busca de sus objetivos, no se circunscriben a las épocas de elección, sino que deben ser constantes, ya que han de promover la participación del

pueblo en la vida democrática, para lo cual se necesita educación cívica; por lo mismo, los partidos tienen la obligación de procurarla.

Los tres siguientes párrafos garantizan a los partidos políticos: usar en forma permanente los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley; contar, en forma equitativa, durante los procesos electorales federales, con elementos económicos mínimos para realizar las actividades correspondientes a la obtención del sufragio popular; y, participar, sin necesidad de nuevo registro, en las elecciones estatales y municipales.

## 2. Su reglamentación

En congruencia con las reformas constitucionales de 1977, se expidió una nueva ley reglamentaria, misma que fue publicada el 30 de diciembre de ese año, y que se denominó *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Esta ley estuvo vigente hasta 1987 en que se publicó el Código Federal Electoral, que rigió durante tres años. En virtud de las reformas a los artículos constitucionales 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. publicadas el 6 de abril de 1990, fue abrogado, rigiendo actualmente, en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de agosto de 1990. En dicho código, como en su momento su antecesora lo hizo, se precisan las cuestiones relativas a los partidos políticos. Veamos algunos de sus aspectos.

Un partido político deberá de satisfacer una serie de requisitos, a saber : a) Contar con un número de afiliados no inferior a 65 000; b) Que ellos se encuentren cuando menos en la mitad de las entidades federativas con un mínimo de 3 000 afiliados en cada una, o tener cuando menos 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; c) Haber efectuado en cada una de las entidades federativas o en cada uno de los distritos uninominales donde se encuentren los afiliados que debe tener, una asamblea en presencia de uno de los funcionarios que señala el código, y d) Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva.

El registro de los partidos podrá ser definitivo o condicionado al resultado de las elecciones. En este último caso, el partido, para obtener su registro definitivo, deberá haber logrado cuando menos el 1.5% del total de la votación nacional, y si no lo obtiene perderá los derechos y prerrogativas que señala el código.

Los derechos de los partidos políticos son: a) Participar conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; b) Gozar de las garantías que otorga el código electoral para realizar libremente sus actividades; c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir financiamiento público; d) Postular candidatos a las elecciones federales; e) Sólo los que tienen registro definitivo, formar frentes y coaliciones, así como fusionarse; f) También sólo para los de registro definitivo participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en el sexto párrafo del artículo 41 de la Constitución; g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral (antes Comisión Federal Electoral); h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y sus órganos de gobierno; j) Nombrar representantes ante las casillas y representantes generales.

Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales son: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; b) Gozar del régimen fiscal que determine el código y las leyes en la materia; c) Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; d) Participar del financiamiento público correspondiente a sus actividades.

El código precisa los términos de éstas prerrogativas y es el Instituto Federal Electoral el que, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión, determina las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las mismas.

Las obligaciones de los partidos políticos son: a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; b) abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; c) Mantener un mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro; d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que ten-

gan registrados; e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos; h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; i) Sostener por lo menos un centro de formación política; j) Publicar y difundir su plataforma electoral en la radio y televisión, el tiempo que utilicen no podrá ser menor del 50% del que les corresponda; k) Designar a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral y remitir la lista de los que le correspondan a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados, dentro del plazo establecido en la ley; l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido; m) Comunicar oportunamente al Instituto el cambio de domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de cultos de cualquier religión o secta; o) Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos.

Un partido político pierde su registro por las siguientes causas: a) No obtener el 1.5% de la votación emitida, en ninguna de las elecciones federales; b) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; c) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el código; d) Por no designar a los presuntos diputados que le corresponda para integrar el Colegio Electoral, o no comunicar su designación oportunamente o porque acuerde la no participación de los designados o éstos no cumplan sus funciones; e) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezcan sus estatutos, y f) Haberse fusionado con otro partido político.

### 3. *Su realidad*

A partir de 1955 y hasta 1978, el sistema de partidos políticos en México, contó principalmente con cuatro partidos nacionales registrados. Digamos algo de ellos en el orden cronológico de su fundación.

*El Partido Revolucionario Institucional (PRI)*. El 4 de marzo de 1929 se constituyó el PNR, antecedente del PRI, que más que un partido fue una federación de partidos locales, fuerzas y grupos políticos que aceptaron las órdenes de un comité ejecutivo nacional.

El PRI ha tenido larga evolución; entre algunos de sus principales momentos se pueden señalar: en 1933, en su segunda convención se determinó que la célula del partido era el individuo y no el club o la organización política, y que los órganos del partido eran solamente el Comité Directivo Nacional, el Comité Directivo de Estado o Territorio y el Comité Municipal; el 30 de marzo de 1938 cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y esta modificación implicó una reforma en su estructura; se incluyó a la mayoría organizada de los sectores obrero, campesino y medio, y con ellos y el militar se formaron los cuatro sectores que lo constituyeron; las organizaciones obreras y campesinas conservaban su autonomía, pero los cuatro sectores se comprometían a que todo acto político electoral lo realizarían a través del partido; el 10 de diciembre de 1940 se suprimió el sector militar; en 1943 se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) para comprender a los grupos del sector medio; el 21 de enero de 1946, el PRM cambió de nombre a PRI y comenzó a adquirir especial relieve el sector popular.

*El Partido de Acción Nacional (PAN)*. El 16 de septiembre de 1939 se constituyó el PAN, y sus orígenes se encuentran en la sociedad denominada *La Base*, que se integraba por grupos secretos de católicos. El PAN nació como respuesta a la política de Cárdenas, y desde entonces se considera que tiene una ideología conservadora. Es el segundo partido en importancia por los resultados electorales, ha obtenido algunos triunfos importantes en diversas presidencias municipales, y recientemente logró su primera gubernatura.

*El Partido Popular Socialista (PPS)*. El 20 de junio de 1948 se creó el Partido Popular (PP) que estuvo completamente ligado a su fundador Vicente Lombardo Toledano; nació este partido con la idea de ser independiente del gobierno y con la de crear un frente revolucionario. En 1955, Lombardo Toledano propuso y logró que se aprobara que el partido fuera de clase obrera, basado en la filosofía marxista, y como consecuencia de ello en octubre de 1960 se le agregó al nombre del partido el de Socialista (PPS). A partir de 1958 y hasta 1982, postuló a la presidencia de la República al candidato del PRI, situación que ya no ocurrió en 1988.

*El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).* El 28 de febrero de 1954 se creó este partido por excombatientes de la revolución mexicana y personas cercanas al entonces presidente de la República. Sus postulados fueron los que originalmente sostuvo la revolución mexicana. Los dirigentes de este partido han manifestado que coinciden con la ideología del PRI, aunque discrepen de su línea táctica y estratégica; pero nunca han precisado en qué consisten esas discrepancias. El PARM, también a partir de 1958 y hasta 1982 postuló a la presidencia de la República al candidato del PRI, situación que también cambió en 1988.

El resultado de tres elecciones nacionales con la participación de esos cuatro partidos, fue el siguiente:

	1970	1973	1976
PRI	83.57%	77.60%	84.86%
PAN	14.20%	16.52%	8.98%
PPS	1.40%	3.83%	3.19%
PARM	0.83%	2.05%	2.67%

En mayo de 1978, se otorgó registro condicionado a tres partidos políticos: Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), y Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

*El PCM* fue fundado el 24 de noviembre de 1919, por tanto, fue el más antiguo de los existentes. Su historia se ha caracterizado por la formación de organizaciones obreras y campesinas, y por una serie ininterrumpida de rupturas internas. A fines de 1945, el partido solicitó su registro, mismo que obtuvo en mayo de 1946 y que perdió en junio de 1951 como consecuencia de una reforma a la ley electoral. Ha intervenido en los principales movimientos ocurridos en el país en los últimos años —ferrocarriles, magisterial, médico y estudiantil— y a partir de 1973 sostiene su independencia frente al movimiento comunista internacional, ya que afirma que en cada Estado el partido debe diseñar sus estrategias de acuerdo con las peculiares circunstancias de ese país.

*El PDM* tiene sus antecedentes en la mencionada *La Base* y más cercanamente en la Unión Nacional Sinarquista; esto último, aunque lo estuvo negando el partido, sale a flote cuando se comparan sus postulados ideológicos y se ve el origen de sus cuadros humanos. El propio PDM manifiesta que empezó su formación como una consecuencia de la

apertura democrática del presidente Echeverría, que en 1972 se comenzaron a efectuar las primeras asambleas constitutivas, y que los días 14 y 15 de junio de 1975 se realizó su asamblea nacional de esa índole.

El PST tiene su antecedente en la creación del Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC), en noviembre de 1971, fundado por distinguidos intelectuales y dirigentes políticos y sindicales. Dicho Comité sufrió varias separaciones, y una de éstas la encabezó Rafael Aguilar Talamantes; este grupo después de haber realizado una serie de actividades políticas, celebró la asamblea constituyente del partido el 1o. de mayo de 1975. El PST contiene tesis de izquierda pero dentro del contexto mexicano, de acuerdo con nuestra propia historia e instituciones y no con modelos ajenos.

Así, en las elecciones nacionales realizadas en 1979, para elegir diputados federales, contendieron los siete partidos a los que hemos hecho mención dentro del marco de un reformado sistema representativo, el cual ya fue explicado. El resultado de esas elecciones fue el siguiente:

## VOTACIÓN GENERAL

### MAYORÍA RELATIVA

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	1,471,417	10.59
PRI	9,515,173	68.51
PPS	354,072	2.55
PARM	249,106	1.79
PDM	283,232	2.04
PCM	675,677	4.87
PST	280,576	2.02
Otros	9,496	0.07
Anulados	1,049,767	7.56
Totales	13,888,513	100.00

## REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	1,525,111	11.06
PRI	9,418,178	68.35
PPS	389,590	2.82
PARM	298,184	2.16
PDM	293,495	2.13
PCM	703,038	5.10
PST	311,556	2.26
Anulados	839,778	6.09
Totales	13,788,930	100.00

En 1982, se llevaron a cabo elecciones para elegir presidente de la República y renovar la Cámara federal de Diputados. El candidato del PRI a la presidencia obtuvo el 68.4% de la votación total, y los resultados, en tanto por ciento, para esa Cámara de diputados en las elecciones de 1982 y 1985 fueron las siguientes:

	1982	1985
PRI	69.3	64.8
PAN	17.5	15.6
PDM	2.3	2.7
PARM	1.4	1.6
PPS	1.9	2.0
PST	1.8	2.5
PSUM	4.4	3.2
PRT	1.3	1.3
PMT		1.6
Otros	0.1	4.7

En las elecciones de 1982 contendió un partido más que en 1979, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) de clara afiliación trotskista y ligado a la IV Internacional.

El PCM se transformó en PSUM —Partido Socialista Unificado de México— para incorporar a cuatro organizaciones políticas socialistas,

realmente pequeñas. Esa unión persiguió fortalecerse como partido y tratar de presentar una opción unitaria de izquierda, para candidatos a la presidencia de la República, a las senadurías y a las diputaciones federales.

En las elecciones de 1985 también hubo un partido más respecto a 1982: el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) cuyo origen —como en el caso del PST— fue el ya mencionado Comité Nacional de Auscultación y Coordinación. Fue un partido de izquierda que estuvo principalmente ligado a algunas organizaciones obreras como el Movimiento Sindical Ferrocarrilero.

En 1988 se realizaron elecciones presidenciales y de renovación del Congreso federal. Los resultados en las elecciones para presidente de la República fueron:

---

PRI	50.74%
PAN	16.81%
PARM, PPS, PFCRN, PMS	31.06%
PDM	1.00%
PRT	0.39%

---

La coalición de cuatro partidos postuló a un mismo candidato presidencial. El PST cambió de denominación a Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el PSUM y el PMT, en unión de otras cuatro organizaciones políticas, se fusionaron en 1987 en el Partido Mexicano Socialista (PMS).

Las elecciones de 1988 cambiaron el espectro electoral de México. Dos partidos políticos —el PDM y el PRT— obtuvieron una muy baja votación y al no haber alcanzado el 1.5% de la votación nacional, perdieron su registro como partidos políticos.

El PRI sufrió una seria e importante escisión al formarse la denominada Corriente Democrática que promovió la candidatura presidencial del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, quien primeramente fue postulado para ese cargo por el PARM y posteriormente por los otros tres partidos políticos mencionados, los cuales formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) que logró captar importante parte del descontento de los votantes hacia el gobierno priista y la crisis económica.

Después de esas elecciones, el PMS “cedió” su registro al Partido de la Revolución Democrática (PRM), el cual se integra por el partido

cedente, la corriente cardenista y algunas pequeñas organizaciones políticas de tendencias socialistas.

En esta forma, para las elecciones federales de este año de 1991, existen seis partidos políticos con registro: PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN y PRD. Otros tres con registro condicionado: el PDM, el PRT y el PT (Partido del Trabajo). Habían solicitado también su registro condicionado como partidos políticos otras diez asociaciones políticas, de tendencia de izquierda, las que no lo alcanzaron por no reunir los requisitos legales para ello.

Este es el panorama del sistema de partidos políticos en México. De un partido hegemónico o predominante se está pasando a un sistema en el cual se dan tres grandes partidos —PRI, PAN, PRD— y en donde las votaciones son muy competidas como lo han demostrado las elecciones locales de 1989 y 1990. Es claro que la evolución partidista en México continuará y que aún no es posible hacer afirmaciones que sean valederas por un largo tiempo. Sin embargo, lo que sí puede afirmarse es que en los últimos seis años el pluralismo político en nuestro país se ha enriquecido en forma notable, lo cual es, indudablemente, muy saludable para México.

#### IV. EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO

##### 1. Fuentes

El sistema presidencial de gobierno es un principio originario de la Constitución norteamericana de 1787, y por eso a éste se le considera como el puro o clásico.

El sistema presidencial se estableció por primera vez en México en la Constitución federal de 1824. Las fuentes que sirvieron de base al Congreso Constituyente de aquel año, para la configuración del sistema fueron la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de Cádiz de 1812; de la primera se tomaron los principios fundamentales y, de la segunda, algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del ejecutivo con el Congreso, y varias de las facultades concedidas al presidente de la República.

La estructura del sistema presidencial establecido en la Constitución de 1824 se ha conservado, aunque con diversas modificaciones, en el constitucionalismo mexicano. El actual sistema presidencial tiene características que le son muy propias, sin embargo, en cuanto a las normas

fundamentales que estructuran al sistema, hay múltiples coincidencias entre la Constitución de 1824 y la de 1917.

## 2. *Características*

Las notas características del sistema presidencial puro son las siguientes:

a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.

b) El presidente de la República es electo por el pueblo.

c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.

d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.

e) El presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso.

f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.

g) El presidente no puede disolver al Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar.

Todas estas características las reúne el sistema presidencial mexicano, por lo que es válido clasificarlo como puro.

## 3. *Supuestos matices parlamentarios*

a) El referendo. Esta institución está prevista por el artículo 92 constitucional, que establece:

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Mucho se ha discutido en la doctrina sobre la función que cumple el referendo en nuestro actual sistema presidencial. Tomando como base la facultad del presidente para remover libremente a sus secretarios de Estado, se ha concluido que sólo cumple una función formal de carácter certificativo y, cuando más, una limitación moral para el presidente. Por

la razón apuntada no puede considerarse que el referendo constituya un matiz parlamentario.

b) Los informes de los secretarios de Estado. El artículo 92 constitucional establece la obligación, para los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, así como la facultad de cualquiera de las Cámaras para citar a los mencionados funcionarios y directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un negocio realtivo a sus respectivas carteras. En un sistema parlamentario los ministros del gabinete tienen también la obligación de rendir informes al parlamento, pero la consecuencia de dichos informes puede ser la emisión de un voto de censura para los ministros, lo que los coloca ante la obligación de renunciar. En el sistema presidencial mexicano los secretarios de Estado sólo son responsables políticamente ante el presidente de la República y no ante el Congreso, por lo que un voto de censura de éste no los obliga a renunciar.

c) El artículo 29 constitucional. Este artículo se refiere al régimen de suspensión de garantías individuales y a las facultades extraordinarias con que cuenta el presidente para legislar. De conformidad con este precepto, el presidente es el único facultado para solicitar al Congreso la suspensión de garantías, pero previamente debe tener el acuerdo del consejo de ministros, el que, en los términos del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrado por los secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República, presidido por el propio titular del poder ejecutivo. Esta disposición tampoco constituye un matiz parlamentario, en razón de que el consejo de ministros no es responsable políticamente ante el Congreso por la actitud que adopte, pudiendo el presidente de la República remover libremente al funcionario que se niegue a aprobar la solicitud de suspensión.

d) El artículo 66 constitucional. Este artículo, en su segundo párrafo, faculta al presidente de la República para resolver sobre la fecha de clausura de las sesiones ordinarias del Congreso que, a partir de las reformas publicadas el 7 de abril de 1986 y que surtieron efecto a partir del 1º de septiembre de 1989 se cuentan en dos, en el caso de que las dos Cámaras no hubiesen llegado a un acuerdo al respecto. Se ha pretendido que, con un criterio sutil, esta disposición equivaldría a la disolución del parlamento que el poder ejecutivo puede realizar en un sistema parlamentario; sin embargo, éste no es el caso de la disposición citada, ya que

el presidente, en funciones arbitrales, sólo decide sobre la fecha de terminación de los dos periodos de sesiones que constitucionalmente deben concluir, a más tardar, el primero el 31 de diciembre, y el segundo el 15 de julio del mismo año. Si el presidente de la República disolviera al Congreso, este acto no podría considerarse más que como un golpe de Estado.

e) Los artículos 84 y 85 constitucionales. Estos artículos se refieren al modo de proveer al reemplazo del presidente de la República cuando éste falta. En el supuesto, compete al Congreso designar a quien debe reemplazarlo, queriéndose ver en este mecanismo un matiz parlamentario, ya que, en dicho sistema, el primer ministro es nombrado de acuerdo con la mayoría parlamentaria. Tal argumentación no repara en el hecho de que el individuo nombrado por el Congreso para cubrir la ausencia del presidente, no es responsable ante el Congreso que lo designó, lo que sí sucede en el sistema parlamentario.

f) El artículo 71 constitucional. Esta disposición otorga al presidente la facultad de iniciar leyes o decretos; como en el sistema presidencial norteamericano, que es el clásico, la Constitución no otorga esta facultad al presidente, se considera que dicho alejamiento impregna a la disposición mexicana de un matiz parlamentario. A este respecto hay que advertir que aunque teóricamente el presidente norteamericano no tiene esta facultad, sí la ejerce en la práctica a través del *congressman* o mediante el proyecto que anexa al informe anual que rinde al Congreso. La facultad de iniciativa del ejecutivo es una manifestación más del sistema de coordinación de funciones, y tampoco constituye un matiz parlamentario.

#### 4. *Relaciones recíprocas de control entre los poderes ejecutivo y legislativo*

Entre los órganos ejecutivo y legislativo existen controles políticos recíprocos que tienen la finalidad de impedir que uno solo de ellos monopolice el poder.

Los principales controles políticos que tiene el legislativo sobre el ejecutivo son los siguientes:

A. En materia hacendaria hay tres actos fundamentales para el poder ejecutivo que deben ser aprobados por el legislativo, ya sea por el Congreso de la Unión, o solamente por la Cámara de Diputados. Estos tres actos son: la Ley de Ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública.

a) La Ley de Ingresos. El artículo 74, párrafo segundo de la fracción IV, de la Constitución vigente, establece que es una facultad exclusiva del presidente de la República la presentación del proyecto de la Ley de Ingresos, y su aprobación una facultad del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción VII del artículo 73 constitucional, debiendo fungir como cámara de origen la de diputados. La Ley de Ingresos consiste en la enumeración de las materias sobre las cuales se pueden establecer impuestos, derechos y aprovechamientos, y otros ingresos necesarios para que la administración pública federal pueda prestar los servicios públicos. De esta suerte, el presidente de la República sólo podrá contar con los recursos económicos que le haya autorizado el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos; esta ley tiene una vigencia anual, razón por lo que si se llega a omitir en ella una fuente impositiva o de obtención de recursos en general, ésta no podrá ser utilizada durante el año de vigencia de la ley.

b) El presupuesto de egresos. La presentación del presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, es también una facultad exclusiva del presidente de la República, en los términos del párrafo primero, fracción IV, del artículo 74 constitucional, pero, a diferencia de la Ley de Ingresos, su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El presupuesto de egresos es la relación de los gastos que anualmente se autorizan a los poderes federales, a las secretarías y departamentos de Estado, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y las erogaciones por concepto de intereses y pago de la deuda pública. De esta forma, la Cámara de Diputados debe controlar anualmente los gastos de la administración pública. El presidente de la República sólo podrá gastar lo que la Cámara de Diputados le autorice, bien sea en el propio presupuesto de egresos o por una ley posterior; en este último supuesto la facultad de expedir la ley corresponde al Congreso de la Unión y no solamente a la Cámara de Diputados.

c) La cuenta pública. El párrafo cuarto, fracción IV, del artículo 74 constitucional, establece 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”. En otras palabras, a través de la cuenta pública el presidente de la República debe justificar, y la Cámara de Diputados verificar, que los gastos efectuados se hicieron conforme al presupuesto autorizado. La revisión de la cuenta pública es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la que tiene a su ser-

vicio un órgano específico, llamado Contaduría Mayor de Hacienda, que debe realizar un análisis técnico contable de la cuenta pública; con base en el dictamen rendido por la Contaduría Mayor de Hacienda decide la Cámara de Diputados. El quinto párrafo de la citada fracción IV del artículo 74 constitucional, dispone que en el caso de que: “aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

Desafortunadamente, el sistema político mexicano ha hecho que estas importantes facultades de control en materia hacendaria que tiene el poder legislativo se hayan transformado en meros formalismos.

B. En materia de nombramientos, de conformidad con el artículo 89 fracción II, el presidente de la República puede ejercer esta facultad libremente con respecto a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y al procurador general de justicia del Distrito Federal, así como a todos los demás empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. Esto implica que el Congreso federal puede dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de una serie de funcionarios federales importantes, sustrayendo esta facultad del control del ejecutivo o, por lo menos, limitándola al establecer ciertos requisitos para su designación.

Asimismo, conforme a la fracción III del artículo 89, el presidente de la República debe contar con la aprobación de la Cámara de Senadores para el nombramiento de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional; empleados superiores de hacienda (fracciones IV y V) y ministros de la Suprema Corte de Justicia (fracción XVIII). En relación al nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberá contar con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (fracción XVII).

C. El presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales; pero debe contar con la aprobación de la Cámara de Senadores. El 6 de diciembre de 1977, se adicionó la fracción I del artículo 76 constitucional a efecto de facultar al Senado para “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso”. Aunque a lo anterior se le ha querido ver como una función de control del senado hacia el eje-

*quorum* de votación calificado, que es de las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas Cámaras. Superar el veto del presidente es difícil en vista del *quorum* que se exige, y así el presidente de la República puede paralizar diversas resoluciones del Congreso federal. El veto, en nuestro sistema, además de ser un control político del ejecutivo sobre el legislativo, tiene la finalidad de hacer corresponsable al presidente de la República en la emisión de una ley, darle la oportunidad para evitar la precipitación en el procedimiento legislativo y, con ello, impedir que se aprueben leyes inconstitucionales.

B. La fracción I del artículo 89 constitucional otorga tres distintas facultades al presidente de la República en relación con las atribuciones del Congreso de la Unión de aprobar las leyes, que son: promulgación de la ley, ejecución de la ley y facultad reglamentaria. A través de las dos primeras facultades el presidente de la República decide el momento de iniciación de la vigencia de una ley y la forma y procedimiento de su ejecución. A través de la facultad reglamentaria, el presidente puede fijar las precisiones de una ley expedida por el órgano legislativo.

## 5. *El predominio del poder ejecutivo*

Las características de la vida moderna han propiciado el desarrollo de una tendencia prácticamente universal que se manifiesta en el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes u órganos del gobierno.

En México, es indiscutible que el presidente de la República constituye el centro del poder político del sistema, y que ha ejercido un predominio sobre los órganos legislativo y judicial.

Ciertamente, el Constituyente de Querétaro plasmó en la ley fundamental el predominio del poder ejecutivo al investirlo con muchas y muy importantes facultades, pero, también, otorgó a los otros dos poderes las facultades necesarias para su control. Ya hemos mencionado las principales funciones de control que el poder legislativo debe ejercer sobre el ejecutivo, sin embargo, las características particulares del sistema político de nuestro país han propiciado que dichos controles no operen con toda eficacia en la realidad. De esta forma el poder legislativo se ha debilitado, y, consecuentemente, el ejecutivo se ha fortalecido.

Además de la ausencia de un efectivo control legislativo, existen otras razones que explican el predominio del poder ejecutivo en México, entre otras podemos señalar las siguientes: La jefatura que ejerce en el partido predominante; la forma de designación de los ministros de la Suprema

cutivo, esto no es así, pues para ello sería necesario que se establecieran las consecuencias del análisis realizado por el senado.

*D.* De acuerdo con la fracción XXX del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión está facultado para expedir todas las leyes, que sean necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades expresas concedidas al propio Congreso de la Unión, en las 29 fracciones anteriores consignadas en dicho artículo y en otras disposiciones constitucionales. A la facultad consignada en la fracción XXX se le conoce con el nombre de “implícita” y no constituye una nueva y distinta facultad, sino que se trata de una facultad subordinada a una expresa. La facultad implícita puede tener, aunque en México no acontece así, una enorme importancia, pues a través de ella el Congreso podría dictar leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, en tal forma que se limitaran o restringieran las facultades del poder ejecutivo.

*E.* El artículo 88 constitucional establece que el presidente de la República no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Llegado el caso, esta facultad podría ser un arma muy importante del Congreso contra el poder ejecutivo, en la hipótesis de que el presidente hubiese aceptado ir a un cierto país y el Congreso no le diera el permiso.

*F.* La fracción V del artículo 74 constitucional faculta a la Cámara de Diputados para conocer de las acusaciones hechas a los funcionarios públicos de que habla la Constitución por la comisión de delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores, así como para desaforar a dichos funcionarios cuando son acusados por la comisión de delitos del orden común. El presidente de la República, durante su encargo, puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Tratándose del titular del poder ejecutivo, aun cuando el delito cometido fuese grave del orden común, la Cámara de Diputados deberá acusarlo ante el senado como si se tratara de un delito oficial. Así, llegado el caso, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de destituir al presidente de la República.

Por su parte, las principales funciones del control que tiene el poder ejecutivo sobre el legislativo son las siguientes:

*A.* El artículo 72, inciso b), de la Constitución, faculta al presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso, disfrutando de un plazo de diez días hábiles para ejercer esta atribución. A esta facultad se le conoce con el nombre de veto. Vetado un proyecto de ley, éste tiene que regresar al Congreso para ser discutido nuevamente; para superar el veto es necesario un

Corte; la concentración de las más importantes facultades en materia económica y su intervención en la economía a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la institucionalización del ejército; las facultades extraconstitucionales que ejerce; el control de la política internacional, etcétera.

Las últimas elecciones generales realizadas en México, permitieron a la oposición alcanzar un importante número de curules en la Cámara de Diputados. Esta circunstancia, que en sí misma está generando importantes modificaciones dentro del sistema político, ha contribuido al surgimiento de un balance distinto entre los órganos ejecutivo y legislativo. Por otra parte, el proceso político mexicano ha demostrado que el poder judicial federal tiene independencia respecto al presidente de la República, aunque dicha independencia no sea en términos absolutos; en general los órganos del poder judicial federal gozan de independencia para dictar sus resoluciones. No debe perderse de vista la importancia de las resoluciones dictadas por el poder judicial federal, sobre todo en cuanto a su función de control de la constitucionalidad, pues ello constituye una limitación real al poder del presidente de la República.

La independencia del poder judicial federal se puede fortalecer a través de ciertas medidas, como son: la modificación del sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte; aseguramiento de un presupuesto digno y decoroso y la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes.

## V. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

### 1. *El ejecutivo unipersonal*

El artículo 80 constitucional 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 contraposición con el ejecutivo unipersonal o unitario ha habido y hay sistemas con un poder ejecutivo plural o colegiado. En México, solamente la Constitución de Apatzingán de 1814, estableció un ejecutivo colegiado; pero, a partir de la Constitución de 1824, siempre hemos tenido un ejecutivo unitario.

Si como dice el artículo 80 constitucional el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo, que es el presidente de la República, esto quiere decir que los secretarios de Estado y jefes de departamento administra-

tivo no forman parte de dicho poder, por lo que sólo pueden ser considerados como colaboradores del presidente.

## 2. *Requisitos de elegibilidad*

En los términos del artículo 81 constitucional el presidente de la República es electo por el pueblo en forma directa. El sistema contrario, es decir, el indirecto, en el que el pueblo vota por electores y, a su vez, éstos votan por el presidente, fue el establecido por la Constitución de 1857. Fue hasta la Constitución de 1917 cuando se modificó el sistema.

Los requisitos para ser presidente de la República los establece el artículo 82 de la Constitución y son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; III. Haber residido en el país todo el año anterior al día de la elección; IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ni ser ministro de algún culto; V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; IV. 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 de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El requisito establecido en la fracción I, en su primera parte, excluye la posibilidad de que ocupen este cargo personas que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización; la *ratio legis* de esta exclusión consiste en evitar que el presidente pueda seguir intereses que no sean los de México. La segunda parte de la fracción que establece la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento de los padres, es un requisito novedoso de la Constitución de 1917 que trata de evitar que una persona extranjerizante alcance la presidencia; muy criticado ha sido este requisito al que se considera como excesivamente nacionalista. Se ha dicho que este requisito se estableció para que una persona con las características de José Ives Limantour no llegara a la presidencia de la República.

Respecto al requisito establecido en la fracción II, la Constitución supone que a la edad de 35 años existe ya un criterio maduro para poder afrontar el cargo. Este mismo requisito se exige para la designación de

los ministros de la Suprema Corte de Justicia y es la edad máxima que llega a exigir la Constitución para ocupar un cargo.

El requisito establecido en la fracción III obedece a que la persona que va a ocupar la presidencia de la República debe estar al tanto de la realidad del país y conocer los problemas nacionales. Este requisito no tiene ninguna excepción, como sí sucede respecto de los diputados y senadores por lo que hace a la vecindad.

La fracción IV no es más que una reiteración específica de lo dispuesto en el párrafo noveno del artículo 130, en el sentido de que los ministros de los cultos no poseen el derecho al voto ni activo ni pasivo. La razón es que dichas personas deben obediencia a poderes y a autoridades extranjeras.

Las fracciones V y VI contienen requisitos de carácter negativo, que persiguen que haya imparcialidad en las elecciones y que no se aproveche el cargo para ejercer algún género de presión o manipulación.

Las causas de incapacidad a las que se refiere la fracción VII, derivan del principio de no reelección, del que nos ocupamos adelante.

Los requisitos establecidos en el artículo 82 valen por igual para ocupar el cargo de presidente, aún en los casos de los interinos, provisionales y sustitutos, en virtud de que el texto constitucional no establece ninguna excepción.

El original artículo 82 contenía una fracción adicional, la VII, que establecía el requisito de: "No haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo"; fue suprimida en enero de 1927.

### 3. *Principio de no reelección*

El principio de no reelección establecido en el artículo 83 de la Constitución es el resultado de un proceso histórico operado en nuestro país. La Constitución de 1857 permitió la reelección indefinida del presidente de la República.

En el levantamiento de Díaz contra Lerdo de Tejada aquél tomó como bandera el principio de la no reelección, mismo que incorporó al Plan de Tuxtepec. Ya estando Porfirio Díaz en la presidencia, el 5 de mayo de 1878 se reformó la Constitución para asentar este principio con la modalidad de la no reelección para el periodo inmediato. A través de las reformas de 1887 y 1890 Díaz consiguió perpetuarse en el poder. Madero asentó en el Plan de San Luis el postulado de la no reelección, y, el 28 de noviembre de 1911, se elevó nuevamente este principio a la Constitución.

La original Constitución de 1917, como era lógico, estableció el principio de la no reelección; pero, en enero de 1927 se reformó el artículo 83 en el sentido de la no reelección para el periodo inmediato y en forma absoluta después del segundo periodo. Con esta reforma se abrió la puerta para que Obregón ocupara nuevamente la presidencia de la República.

El asesinato de Obregón, que sucedió después de las elecciones presidenciales y antes de que éste fuera declarado presidente constitucional, salvó a México de lo que muy seguramente hubiera sido una segunda dictadura de estilo porfiriano. Este episodio propició la reforma de 29 de abril de 1933 por la que el artículo 83 tomó la forma que actualmente tiene: no reelección absoluta, aún tratándose de presidente interino, provisional o sustituto.

Algunos juristas mexicanos han sostenido que el principio de la no reelección es antidemocrático porque limita la libertad del pueblo para reelegir a la persona que en su sentir puede seguir ocupando el cargo por sus características y patriotismo. Sin embargo, este principio representa una realidad histórica de nuestro país que no debemos olvidar y cumple el cometido de fortalecer un sistema democrático como el mexicano.

#### 4. *Periodo presidencial*

El ya citado artículo 83 constitucional establece que: “El presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará en él seis años”. El original artículo 83 de la Constitución de 1917 estableció que el periodo presidencial sería de cuatro años; pero, en enero de 1928, se reformó el precepto para ampliar el periodo a dos años más. El argumento de la reforma consistió en que, siendo los procesos electorales momentos potenciales de agitación, éstos no debían ser tan cercanos en el tiempo.

El artículo 87 constitucional prevé que, al tomar posesión de su cargo, el presidente debe rendir ante el Congreso, o ante la Comisión Permanente, la protesta que en el mismo texto del artículo se establece. Teniendo el acto de protesta una naturaleza formal, no constitutiva, debe entenderse que el presidente asume el cargo desde el primer segundo del día 1º de diciembre, aunque la protesta la rinda horas o incluso días después.

## 5. *Sustitución presidencial*

Las constituciones mexicanas del siglo pasado establecieron diversos mecanismos para proveer a la sustitución del presidente cuando éste llegaba a faltar. Existió la vicepresidencia como un cargo autónomo (1824 y 1904); lo designaba el senado (1836 y 1843); lo designaba la Cámara de Diputados (1847); asumía la presidencia otro funcionario (el presidente de la Suprema Corte de Justicia en 1857; el presidente del senado o de la Comisión Permanente en 1882; el secretario de Relaciones o el de Gobernación en 1896).

Algunos de estos sistemas fueron la causa de muchas crisis políticas que se sucedieron en nuestro país en el siglo pasado.

El sistema establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución vigente parte de la base de que no debe saberse de antemano quién es la persona que podrá sustituir al presidente.

La Constitución distingue entre faltas absolutas y faltas temporales. Tratándose de faltas absolutas, el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores conjuntamente), constituido en colegio electoral, con un *quorum* de asistencia de las dos terceras partes del número de miembros, en escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos, nombrará:

a. Un presidente interino, si la falta ocurre en los dos primeros años del periodo; si la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, y, si al comenzar el periodo constitucional no se presentare el presidente electo.

En estos casos el Congreso de la Unión debe expedir, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, una convocatoria para la elección del presidente que deberá concluir el periodo. Entre la fecha de la convocatoria y la verificación de las elecciones deberá mediar un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

b. Un presidente sustituto, si la falta ocurre en los últimos cuatro años del periodo; el sustituto deberá concluir el periodo.

Si el Congreso se encontrare en receso, la Comisión Permanente deberá nombrar un presidente provisional y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste nombre a un presidente interino o a un sustituto, según el caso.

Tratándose de faltas temporales, el Congreso o, en su caso, la Comisión Permanente, nombrará un presidente interino para que funcione durante el tiempo de la falta; si la falta fuese por más de treinta días y no estuviese reunido el Congreso, la Comisión Permanente deberá con-

vocar a sesiones extraordinarias para que sea el propio Congreso quien resuelva sobre la licencia y nombre al presidente interino.

Hasta ahora, el procedimiento de sustitución ha operado con el nombramiento de presidente interino de Portes Gil, ya que Obregón no se presentó a ocupar el cargo por haber sido asesinado. Portes Gil convocó a elecciones y en ellas fue electo popularmente Pascual Ortiz Rubio; pero, en virtud de que este último presentó su renuncia antes de concluir el periodo, fue designado Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto.

## 6. *Secretarías de Estado y departamentos administrativos*

Los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos son empleados de confianza del presidente de la República, que éste nombra y remueve libremente. La institución de las secretarías de Estado es muy antigua, y en nuestro sistema aparece ya con don Miguel Hidalgo, y posteriormente en la Constitución de Apatzingán; en cambio, los departamentos administrativos constituyen una novedad aportada por el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Los departamentos administrativos están supuestos por la Constitución en su artículo 92 que, como antes se dijo, instituye la figura del refrendo. En realidad la referencia que este artículo hace de los departamentos administrativos se debe a un descuido del Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución del Congreso presentó un proyecto de artículo 90 que contenía la enumeración de las secretarías de Estado, y al final indicaba la existencia de los departamentos administrativos; la exposición de motivos del proyecto establecía que los colaboradores del presidente de la República debían agruparse en dos clases distintas: las secretarías de Estado, para el despacho de los asuntos políticos y administrativos, y los departamentos administrativos, que sólo debían atender asuntos precisamente administrativos, sin tener nada que ver con los asuntos políticos. Sin embargo el Congreso, que en definitiva se opuso a que se enumeraran las secretarías de Estado, no aprobó este proyecto sino el de Carranza, que para nada hacía mención de los departamentos administrativos. Al discutirse el proyecto del artículo 92, los constituyentes no se percataron de la mención que se hacía de los departamentos administrativos, que debía haber sido suprimida en razón de no haberse aprobado el proyecto del artículo 90.

Durante la vigencia de la actual Constitución se han llevado a cabo distintas reformas que poco a poco han hecho desaparecer las diferencias

entre secretarías de Estado y departamentos administrativos. En la actualidad la única diferencia que existe, a nivel constitucional, radica en que la ley fundamental establece expresamente los requisitos para ser secretario de Estado y no lo hace así con relación a los jefes de los departamentos administrativos.

Los requisitos para ser secretario de Estado se enumeran en el artículo 91 constitucional y son: “ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”.

## *7. Facultades del presidente de la República*

El presidente de la República posee múltiples facultades que le son conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias, además de otras que se derivan en su favor de las características y condiciones del sistema político mexicano, y no están previstas en ninguna norma jurídica.

La naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano ejecutivo pueden dividirse actualmente en cuatro grupos: Las políticas, que se refieren a la conducción del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, etcétera. Las administrativas por las que se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia. Las económicas, por las que el presidente interviene en la regulación de la economía a través de elementos como el gasto y la inversión pública, la política bancaria y fiscal, el comercio internacional, etcétera. Las sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo, etcétera.

### *A. Derivadas de la Constitución*

Desde la promulgación de la original Constitución de 1917 a la fecha, el ejecutivo federal ha ganado importantes facultades y, en cambio, realmente sólo ha perdido dos a este nivel. La primera fue la de convocar por sí mismo al Congreso de la Unión para celebrar sesiones extraordinarias debiéndolo hacer, a partir de 1923, por intermediación de la Comisión Permanente.

La segunda consistió en la afortunada supresión de la facultad para solicitar la destitución de autoridades judiciales por haber observado “una mala conducta”. Tal atribución que desapareció del texto constitucional en 1982 significaba un serio obstáculo en el propósito de fortalecer la independencia del poder judicial.

## a) Facultades en el procedimiento legislativo

Dentro del principio de colaboración de poderes que rige en nuestro sistema, se faculta al ejecutivo para intervenir en el procedimiento de formación de la ley. El presidente interviene en tres momentos: la iniciativa, el veto y la promulgación o publicación de la ley.

En cuanto a la facultad de iniciar las leyes, que está consignada en el artículo 71 constitucional, sólo debemos agregar que en la actualidad es el presidente de la República quien envía al Congreso la inmensa mayoría de las iniciativas de ley. Recientemente se ha acostumbrado que en materias de relevante importancia el presidente de la República abra un periodo de audiencias públicas para que los distintos sectores de la población opinen al respecto, antes de que envíe la correspondiente iniciativa al Congreso.

Respecto del veto, cuyo significado, finalidades y procedimiento analizamos anteriormente, hay que puntualizar que éste no procede respecto de: las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; las facultades de la Comisión Permanente; las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando actúan como colegio electoral o en funciones de jurado, tanto de acusación como de resolución; las facultades del Congreso cuando actúa como asamblea única; la Ley Orgánica del Congreso y las reformas constitucionales. Esto último se debe a que el órgano revisor de la Constitución es un poder superior al poder ejecutivo, que es un poder constituido.

La facultad de promulgar las leyes está concedida al presidente de la República en la fracción I del artículo 89. La Constitución, en su artículo 72 incisos a) y c) usa como sinónimos las expresiones promulgar y publicar, por lo que, a pesar de que una parte de la doctrina hace una distinción entre ambas, debemos caer en la cuenta de que cuando la ley no distingue el intérprete no debe distinguir. Si llegado el caso, el presidente de la República se negara a promulgar una ley, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*.

## b) Facultades legislativas

Nuestro sistema de gobierno acepta la posibilidad de que en ciertos casos el presidente de la República asuma funciones legislativas; pero, para ello, es necesario que expresamente la Constitución lo permita. Como ya asentamos anteriormente son cinco los casos previstos por la

Constitución para ello, por lo que solamente me ocuparé de la facultad reglamentaria que es la única que aún no se ha examinado.

La fracción I del artículo 89 constitucional establece como facultades del ejecutivo: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y agrega: “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. En esta última frase se ha entendido que se encuentra la facultad reglamentaria del presidente de la República. Las constituciones anteriores a la de 1857 habían consignado expresamente que el ejecutivo tenía la facultad de dictar reglamentos; pero la de 1857 no lo hizo, consignando en su lugar la expresión arriba transcrita. El Constituyente de 1916-1917 siguió en este aspecto a su antecesora. En la doctrina se ha dado un interesante debate en torno a si en esta expresión se encuentra verdaderamente la facultad reglamentaria. Hoy día nadie lo pone en duda pues, a mayor abundamiento, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia así lo afirma.

Los reglamentos tienen la misma naturaleza que una ley, es decir, son actos abstractos generales e impersonales, sólo que mientras que las leyes deben basarse necesariamente en la Constitución, los reglamentos deben hacerlo en las leyes. La finalidad de los reglamentos es conseguir una mejor aplicación de la ley. De esta forma el presidente legisla a través de los reglamentos que él expide.

#### c) La ejecución de las leyes

Esta es la segunda de las facultades que otorga al ejecutivo la fracción I del artículo 89. La facultad de ejecutar las leyes es la función típica y natural de este órgano, tan es así, que de ella recibe su nombre. Según Tena Ramírez la ejecución de una ley “consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso”. Esta serie de actos se inician con la entrada en vigor de la ley y culminan con su aplicación coactiva al remiso en su cumplimiento.

#### d) Nombramientos

Una de las más importantes facultades administrativas del ejecutivo es la designación o nombramiento de una amplia gama de funcionarios.

A nivel constitucional, el artículo 89 en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII contiene las facultades de nombramiento del presidente. Generalmente la doctrina divide en tres grupos los nombramientos que hace el ejecutivo:

— *Nombramientos absolutamente libres.* De acuerdo con la fracción II nombra y remueve libremente a: los secretarios de Estado, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal. Por lo que se refiere a los secretarios de Estado y al procurador general de la República, el presidente deberá sujetarse a los requisitos que la Constitución establece en sus artículos 91 y 102, respectivamente.

— *Nombramientos sujetos a la ratificación del senado.* Con la ratificación del senado nombra a: los ministros y agentes diplomáticos; los empleados superiores de Hacienda; los cónsules generales; los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

— En el caso de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal debe de someter su aprobación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la remoción de los miembros del ejército y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ésta no es una facultad discrecional del presidente, sino que se tienen que seguir las reglas establecidas en la propia Constitución y en las leyes ordinarias.

— *Nombramientos realizados con sujeción a lo dispuesto en leyes ordinarias.* De acuerdo con el tercer supuesto de la fracción II del artículo 89, el presidente nombra y remueve libremente a los empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no esté especificado de otro modo en la Constitución o en las leyes. La ley que contiene los procedimientos de admisión y cese de los empleados de la unión es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 5º enumera a los trabajadores de confianza, que son los que nombra y remueve libremente el ejecutivo.

En los términos de la fracción V del citado artículo 89, el presidente nombra a los oficiales a partir de coronel del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes. La ley que regula esta clase de nombramientos, que es en la que debe apoyarse el presidente, es la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

El presidente nombra a muchos otros funcionarios de muy alta categoría en los términos de las leyes ordinarias, por ejemplo: al director general del CONACYT, al director general y subdirectores de PEMEX; al director general del IMSS, al director general del ISSSTE, al director general de CONASUPO, etcétera.

### e) Otras facultades constitucionales

Muchas más facultades otorga la Constitución al presidente de la República; pero por la naturaleza de este trabajo no las podemos abordar particularmente.

Entre otras facultades se encuentran las siguientes:

— La declaración y conducción de la guerra (artículo 89, fracción VIII). Por lo que se refiere a la declaración, debe entenderse que el ejecutivo tiene la facultad para iniciar ante el Congreso la ley de declaración de guerra. En cuanto a la conducción de la misma, puede ordenar todos los movimientos militares para el éxito de las acciones e incluso asumir directamente el mando de las fuerzas armadas.

— La preservación de la seguridad interna (artículo 89, fracciones VI y VII). Para ello puede disponer del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, así como de la guardia nacional.

— La dirección de las negociaciones diplomáticas (artículo 89, fracción X). Esta facultad tiene las siguientes manifestaciones: representación del país hacia el exterior; reconocimiento de gobiernos extranjeros; ruptura de relaciones diplomáticas; declaraciones de política internacional; el voto del país ante organismos internacionales. En este mismo renglón se ubica la facultad de celebrar tratados internacionales.

— La facultad de indulto (artículo 89, fracción XIV). El indulto consiste en la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable. El indulto se debe realizar en los términos previstos por las leyes respectivas y puede ser necesario o discrecional.

— Expulsión de extranjeros (artículo 33). Ésta es una facultad discrecional del presidente que se realiza sin la tramitación de un juicio previo e inmediatamente que éste lo decida.

— Es la suprema autoridad agraria (artículo 27). El ejecutivo tiene facultad para: reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas; otorgamiento de concesiones para la explotación, uso y aprovechamiento de recursos del dominio de la nación; establecimiento y supresión de reservas nacionales; resolución sobre límites de terrenos comunales; declaración de nulidad de contratos y concesiones; nombramiento de cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario; expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización en materia federal y en el Distrito Federal, etcétera.

— Ejercicio de la acción penal (artículo 102). Esta facultad la ejerce a través del procurador general de la República al que el presidente nombra y remueve libremente.

— Gobierno directo del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 1a.). Esta facultad la ejerce a través del jefe del Departamento del Distrito Federal.

— Celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación (artículo 73, fracción VIII). El Congreso de la Unión debe dictar las normas conforme a las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos; la contratación de ellos debe sujetarse a lo prescrito en la propia Constitución.

### *B. Facultades derivadas de la ley ordinaria*

Además de la facultad para nombrar a una serie muy importante de funcionarios, que ya hemos visto, la ley ordinaria otorga al presidente de la República múltiples facultades de naturaleza política, económica y social. A manera de ejemplo se pueden mencionar las siguientes:

— El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a través de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Estas entidades realizan una función fundamental en la vida económica y social del país; son, entre otras: PEMEX, a través de la cual el presidente fija la política de hidrocarburos; la Comisión Federal de Electricidad, que le da el control de la política eléctrica; el IMSS y el ISSSTE, que le dan el control de la seguridad social; Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso, etcétera, que le dan el control de las comunicaciones y transportes; CONASUPO, a través de la cual interviene decididamente en materia de alimentos, etcétera.

— La participación en el proceso económico se le asegura a través de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que le otorga facultades para intervenir en las actividades industriales o comerciales relativas a la producción y distribución de mercancías y para la prestación de servicios varios.

— El control y diseño de la política monetaria se le asegura a través de la Ley Orgánica del Banco de México y así regula el encaje legal, la emisión de billetes y acuñación de monedas, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores, etcétera.

— La inversión extranjera la regula y controla a través de los mecanismos establecidos en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

— Intervención en el sistema educativo nacional a través de la Secretaría de Educación Pública, y con apoyo en la Ley Federal de Educación.

— Intervención en los medios de comunicación masiva a través del otorgamiento y revocación de concesiones para los canales de radio y televisión, así como su inspección y vigilancia, con apoyo en la Ley Federal de Radio y Televisión.

### *C. Facultades del sistema político*

Estas facultades no encuentran apoyo en ninguna norma jurídica.

Nadie pone en duda que el presidente de la República es el jefe real del partido predominante, partido que es una de las piezas clave del sistema político mexicano. Dentro del propio partido las facultades más importantes residen en el Comité Ejecutivo, a cuya cabeza está un presidente que, de hecho, es nombrado y removido libremente por el presidente de la República. A dicho funcionario corresponde ejecutar las decisiones tomadas por el presidente.

Esta jefatura del partido predominante ha repercutido en otras facultades para el presidente, tales como la de intervenir decididamente en la designación del candidato del partido a la presidencia de la República, así como de los principales candidatos a diputados y senadores de su partido y a las gubernaturas de las entidades federativas, aunque todo parece indicar que estas facultades se están modificando al iniciarse una transformación de ese partido predominante, aunque en este momento es difícil percatarse de que profundos van a ser esos cambios.

## VI. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

### 1. *El sistema bicameral*

El poder legislativo en México está organizado bajo la base del sistema bicameral. El artículo 50 de la Constitución declara: “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”.

El sistema bicameral nació en la Gran Bretaña. En el siglo XIV el parlamento inglés se dividió en dos cámaras; la Cámara de los Lores representaba a la nobleza y a los grandes propietarios, y la de los Comunes representaba a la burguesía.

La Constitución norteamericana imitó el sistema bicameral británico; pero, en vez de que las cámaras tuvieran la representación de clases

sociales, se ideó que la Cámara de Representantes tuviera la representación del pueblo y la de Senadores la de las entidades federativas.

A su vez, la primera Constitución del México independiente, que fue la Constitución Federal de 1824, tomó el bicammarismo de la Constitución norteamericana bajo la misma idea: La Cámara de Diputados tuvo la representación del pueblo y la de Senadores la de los estados de la federación. Las demás constituciones mexicanas del siglo XIX, incluso las centralistas, sostuvieron el bicammarismo. La original Constitución federal de 1857 estableció el unicammarismo; pero en 1874 se reformó para regresar al sistema de dos cámaras.

La doctrina ha señalado las siguientes ventajas del sistema bicamral:

- a) Al dividir al poder legislativo éste se debilita, lo que favorece la existencia de un equilibrio entre este poder y el ejecutivo.
- b) Al existir dos cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el ejecutivo entre en conflicto con la otra.
- c) Al existir dos cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento y, por ello, más meditado, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa.

## 2. Integración de las cámaras

### A. De la Cámara de Diputados

El artículo 51 de la Constitución declara que esta Cámara “se compone de representantes de la nación”, es decir, según esta disposición, los diputados son representantes de todo el pueblo y no solamente del distrito que los eligió. Sin embargo, en la práctica, es fácil concluir que cuando en dicha Cámara se discuten asuntos de interés nacional, efectivamente los diputados actúan como representantes de toda la nación; pero, cuando se discuten asuntos particulares del distrito que los eligió, como es lógico, actúan como representantes de ese distrito.

De conformidad con el mismo artículo 51, la Cámara de Diputados se renueva totalmente cada tres años, existiendo por cada diputado propietario un suplente.

En la actualidad esta Cámara se integra, como ya explicamos, por 500 diputados, de los cuales 300 son electos mediante el principio de votación mayoritaria relativa a través del sistema de distritos electorales uninominales y 200 que son electos según el principio de representación proporcional.

En la calificación de la elección de diputados el artículo 60 constitucional en su segundo párrafo, de conformidad con las reformas publicadas el 6 de abril de 1990, determina que:

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

Las particularidades del sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados, han sido descritas en páginas anteriores.

### *B. La Cámara de Senadores*

El artículo 56 establece que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros de cada Estado y dos del Distrito Federal electos en forma directa. Tradicionalmente, la doctrina mexicana ha sostenido que los senadores son representantes de las entidades federativas; esto resulta cierto respecto del senado en la Constitución federal de 1824, según la cual los senadores eran designados por las legislaturas locales; pero, en la actualidad, debe entenderse que los senadores, al igual que los diputados, son representantes de la nación, por las siguientes consideraciones:

a) Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad.

b) Los senadores al igual que los diputados no pueden reelegirse para el periodo inmediato; son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; no pueden disfrutar de empleos federales o estatales remunerados; tienen una igualdad en sus responsabilidades.

c) Son electos directamente por el pueblo.

Siendo el régimen jurídico de los diputados y senadores el mismo, no puede afirmarse que su representación sea distinta. En la práctica, al igual que en el caso de los diputados, los senadores actuarán como representantes de la nación cuando se discuta un asunto de alcances nacionales, y actuarán como representantes de su Estado cuando se discuta un asunto relativo o concerniente a esa entidad federativa.

En 1986 se modificó la forma de renovación de la Cámara de Senadores que imperaba desde el año de 1933, que consistió en la renovación total de sus integrantes cada seis años. Con la reforma apuntada se regresó al original sistema de la Constitución de 1917, que establece la renovación por mitad de este órgano legislativo, es decir, cada tres años

deben verificarse elecciones para nombrar a 32 senadores: uno de cada entidad federativa y uno del Distrito Federal.

A pesar de que ha habido varios intentos para que en el senado existan senadores de partido o de minoría, se sigue conservando el sistema de mayoría relativa para su elección.

Para la calificación de la elección de los senadores se conserva el sistema de autocalificación. El tercer párrafo del artículo 60 constitucional, de conformidad con las reformas publicadas el 6 de abril de 1990 dispone que:

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como de los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

### *3. Requisitos para ser diputado y para ser senador*

Los requisitos para ser diputado se establecen en el artículo 55 de la Constitución y son los mismos que rigen para los senadores con excepción de la edad.

Estos requisitos son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección (para ser senador se requiere la edad de 30 años, artículo 58); 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; 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 la elección; V. No ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos de que se separe definitivamente de sus funciones 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.

Respecto a estos requisitos, vale la pena comentar lo siguiente: En cuanto al requisito contenido en la fracción II debe aclararse que la original Constitución de 1917 estableció una edad de 25 años para ser diputado y 35 para ser senador; pero, en 1972, los requisitos de edad se redujeron a los actuales. La razón para esta reforma consistió en armonizar el precepto con el artículo 34 que concedió la ciudadanía a los 18 años en vez de a los 21, como antes se hacía, y abrir la puerta a la juventud, que constituye la inmensa mayoría en este país, para participar en el ejercicio del poder político. La diferencia de edades que se exige para ser diputado y para ser senador se debe a la idea que se tiene del senado como Cámara equilibradora, función que requiere una práctica política más prolongada. En cuanto al requisito establecido en la fracción III, éste tiene como fundamento el que la población de un distrito o entidad federativa tenga la oportunidad de conocer al candidato por el que votarán en las elecciones. Esta fracción también aclara que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de un cargo de elección popular. Con la reforma política de diciembre de 1977 se adicionó un párrafo a esta fracción que dispone que los candidatos a diputados de representación proporcional deben ser originarios o vecinos de alguna de las entidades federativas que comprenda la respectiva circunscripción plurinominal. Las fracciones IV, V, VI y VII contienen requisitos de carácter negativo; las dos primeras tienen como base el que no se ocupe un cargo o realice una función que cerca del tiempo de elecciones pueda utilizarse para ejercer algún género de presión que incline las elecciones a su favor. La fracción VI es consecuencia de lo previsto en el artículo 130 que establece que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo. El impedimento a que se refiere la fracción VII, concordante con el artículo 59, consiste en que los diputados y senadores no pueden reelegirse para el periodo inmediato. Los representantes propietarios no pueden jugar en las siguientes elecciones en forma absoluta; pero, los suplentes que no llegaron a estar en funciones de propietario, si pueden participar como candidatos a diputados propietarios en las siguientes elecciones.

#### 4. *Suplencia*

Los artículos 51 y 57 de la Constitución establecen que por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente. Los suplentes reemplazan a los propietarios en caso de licencia, separación definitiva del cargo, ausencia de las sesiones durante diez días consecutivos (lo que

hace presumir que ya no concurrirán sino hasta el siguiente periodo de sesiones) y en la hipótesis del primer párrafo del artículo 63. La suplencia, en sus orígenes, obedeció a la idea de que un diputado representaba al distrito que lo elegía, por lo que, faltando éste, el distrito correspondiente carecería de representante. Sin embargo, dicho fundamento no puede ser el mismo, pues actualmente los representantes lo son de la nación.

Se ha considerado que la suplencia no tiene en la actualidad razón doctrinaria ni práctica que la justifique, teniendo cuando más la ventaja de que faltando en forma absoluta los propietarios, los suplentes fuesen llamados para integrar un *quorum*; pero que esa ventaja desaparecería si la ley electoral tuviera un procedimiento que permitiera realizar con rapidez las elecciones de los representantes que faltaren.

### 5. Periodos de sesiones

Las sesiones del Congreso de la Unión se dividen en ordinarias y extraordinarias. La original Constitución de 1917, haciendo a un lado una larga tradición constitucional, estableció la existencia de un solo periodo ordinario de sesiones que se iniciaba el primero de septiembre de cada año y no podía prolongarse más allá del siguiente 31 de diciembre. Con el ánimo de fortalecer al órgano legislativo, en 1986 se aprobó una reforma constitucional para regresar al sistema de dos periodos ordinarios de sesiones anualmente. De acuerdo con las reformas a los artículos 65 y 66 el primer periodo ordinario de sesiones se inicia el 1º de noviembre y concluye, por lo más tarde el 31 de diciembre. El segundo periodo se inicia el 15 de abril, debiendo concluir el 15 de julio, a más tardar.

El artículo 69 constitucional dispone que a la apertura del [primer] periodo ordinario de sesiones, el presidente de la República presentará al Congreso un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país. En este caso, las dos Cámaras se reúnen en asamblea única. La presencia del ejecutivo en el Congreso se ha considerado como un acto de cortesía de éste hacia el que se supone es el primero de los poderes. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos, el presidente del Congreso: “contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto. El informe será analizado por las cámaras en sesiones subsecuentes”.

Por lo que se refiere a las sesiones extraordinarias, la Comisión Permanente *motu proprio*, o el ejecutivo con autorización de ésta, pueden

convocar a alguna de las dos Cámaras, o a ambas, para celebrar estas sesiones. La Constitución no establece la duración que puedan tener y se limita a disponer que sólo podrán ocuparse de los asuntos para los que fueron convocados, mismos que deberán constar expresamente en la convocatoria respectiva.

En la segunda frase del artículo 69 se dispone que en la apertura del periodo extraordinario de sesiones, del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará sobre los motivos que originaron la convocatoria.

## 6. Quorum de asistencia y de votación

Se entiende por *quorum* de asistencia el número de diputados o senadores necesarios para que las Cámaras puedan sesionar válida y legalmente. La regla general establecida por el artículo 63 constitucional es la de un *quorum* de más de la mitad de los miembros para la Cámara de Diputados y de dos terceras partes para la Cámara de Senadores. La única excepción a esta regla general se encuentra en el artículo 84 constitucional, y lo es únicamente para la Cámara de Diputados. El artículo 84 constitucional se refiere a la designación de presidente por el Congreso, para lo cual se exige un *quorum* de asistencia de las dos terceras partes de representantes en las dos Cámaras.

Por *quorum* de votación se entiende el número de votos indispensables que deben emitirse para que una resolución sea aprobada. La regla general sobre *quorum* de votación es, en ambas cámaras, el de la mayoría de votos de los miembros presentes.

Hay dos clases de mayorías, la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta implica que, existiendo dos proposiciones, se aprueba aquella que reúne más de la mitad del total de votos de los presentes. Por su parte, la mayoría relativa implica que, existiendo más de dos proposiciones, se aprueba aquella que mayor número de votos obtuvo, sin importar que no exceda de más de la mitad.

Las excepciones a la regla general sobre votación, son las siguientes:

- a) En los términos del inciso 5º, fracción III, del artículo 73 constitucional, es necesario, para formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, que dicha erección sea votada “por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras”.
- b) En los términos del artículo 135 b) constitucional, para reformar o adicionar la Constitución se requiere: “que el Congreso de la Unión, por

el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones”.

c) En los términos del artículo 72, inciso c, para superar el veto del presidente de la República se requiere de las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes en cada Cámara.

d) En los términos del artículo 79, fracción IV, para que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias es necesario: “el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”.

e) En los términos del artículo 110 y en materia de juicio político, para que la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplique la sanción correspondiente, se requiere de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

f) En los términos de la fracción V del artículo 76, para que el senado designe a un gobernador provisional se requiere la “aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes”. Este es un caso de excepción a la regla de la mayoría relativa.

## *7. Irresponsabilidad e inmunidad*

Los diputados y senadores cuentan con dos clases de protecciones o salvaguardias para que puedan ejercer su encargo con libertad e independencia. Estas dos protecciones son la irresponsabilidad y la inmunidad.

La irresponsabilidad está prevista en el artículo 61, que dispone 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”. Esto quiere decir que, a pesar de que la opinión manifestada por un representante pudiera constituir un delito, no podrá ejercerse acción penal en su contra, ni siquiera cuando hubiese terminado su mandato.

La inmunidad está prevista en el artículo 111 y consiste en que no se puede ejercer acción penal en contra de un diputado o de un senador por la comisión de un delito del orden común, si previamente la Cámara de Diputados no los desafuera. El desafuero implica la separación del representante de su cargo; pero esto no quiere decir que la Cámara prejuzgue sobre el fondo penal del asunto. A diferencia de la irresponsabilidad, la inmunidad sólo dura mientras se está en el ejercicio del cargo. Si el delito en que hubiere incurrido el representante no fuese común, sino oficial, debe substanciarse el juicio de responsabilidad política u oficial previsto en el artículo 110.

## 8. *Clasificación de las facultades de las Cámaras desde el punto de vista de la forma de su actuación y de la naturaleza de sus actos*

Desde el punto de vista de la forma de actuación de las Cámaras, sus facultades se clasifican en:

a) Facultades del Congreso de la Unión. Son aquéllas facultades que se ejercitan por las Cámaras en forma separada y sucesiva, es decir, para que la facultad se agote debe discutirse primero en una Cámara y luego en la otra. El ejemplo típico es la ley. Estas facultades se enumeran, fundamentalmente, en el artículo 73.

b) Facultades exclusivas de cada Cámara. Son facultades que se ejercitan en forma separada, pero no sucesiva; la facultad se agota en la Cámara competente sin tener que pasar a la otra. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se enumeran en el artículo 74, y las del senado en el artículo 76.

c) Facultades del Congreso como asamblea única. Son facultades que ejercen las Cámaras en forma conjunta y simultánea, es decir, las Cámaras se reúnen en una sola asamblea; las únicas ocasiones en que esto ocurre son: en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución para hacer la designación de presidente a falta del titular; en los términos del artículo 87 para recibir la protesta del presidente al tomar posesión de su cargo, y, en los términos del artículo 69, para la apertura del [primer periodo] ordinario de sesiones.

d) Facultades comunes a las dos Cámaras. Son facultades que se ejercen en forma separada y no sucesiva, sin ser facultades exclusivas de cada Cámara. Estas facultades son de naturaleza administrativa y se enumeran en el artículo 77 constitucional.

La clasificación de las facultades de las Cámaras desde el punto de vista de la naturaleza de los actos que realizan, es una manifestación del sistema de coordinación de funciones que establece nuestra Constitución. Desde esta perspectiva, las Cámaras realizan facultades legislativas formal y materialmente, y ejecutivas y jurisdiccionales materialmente. Las Cámaras realizan actos materialmente administrativos, por ejemplo, en los supuestos del artículo 77 constitucional, y materialmente jurisdiccionales en el juicio de responsabilidad política u oficial, en los términos del artículo 111.

## 9. *La ley y el decreto*

El artículo 79 constitucional establece que: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”; sin embargo, no establece cuál

es la diferencia entre ambos tipos de resoluciones. La Constitución de 1857 incurrió en la misma omisión. La expresión comentada es una transcripción del artículo 43 de la tercera ley de la Constitución centralista de 1836; pero, este artículo sí hizo la citada diferencia, en los términos siguientes:

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del poder legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Esta distinción es igualmente válida en la actualidad.

## 10. *El procedimiento legislativo*

Por procedimiento legislativo entendemos el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley. Estos actos se dividen en: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Por lo que se refiere a la facultad de presentar iniciativas de ley o de decreto esta facultad compete a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados y al presidente de la República, quien presenta la mayoría de las iniciativas. A este respecto sólo hay que agregar que el presidente tiene exclusividad en la presentación de iniciativas en el caso de la Ley de Ingresos y para la presentación del presupuesto de egresos y de la cuenta pública; pero estas dos últimas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Las iniciativas de los diputados deben presentarse ante la Cámara de Diputados y las de los senadores ante la Cámara de Senadores.

Para la discusión y aprobación de las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, éstas toman los nombres de Cámara de origen y Cámara revisora; la Cámara de origen es la que recibe la iniciativa de ley. Indistintamente las Cámaras de Diputados y Senadores pueden ser de origen o revisora, excepto en los siguientes casos, en que la Cámara de Diputados necesariamente debe ser la de origen: En materia de empréstitos, contribuciones e impuestos y reclutamiento de tropas.

La sanción corresponde al plazo del que goza el ejecutivo para interponer su veto, facultad a la que se hace referencia más adelante. También adelante nos referimos a la promulgación y publicación, y respecto

a la iniciación de la vigencia hay que señalar que publicada una ley en el *Diario Oficial* se señala el momento a partir del cual entra en vigor.

Las diferentes hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento de formación de una ley se establecen en el artículo 72 constitucional.

### 11. *Facultades del Congreso de la Unión*

La Constitución otorga al Congreso de la Unión múltiples facultades, la mayoría de las cuales se consignan en el artículo 73. A lo largo de este trabajo analizamos brevemente algunas de ellas. Como es imposible hacer siquiera alguna referencia a todas las facultades del Congreso, hemos seleccionado una de las más importantes, como es la relativa al Distrito Federal, para hacer su exposición, aunque sea sucintamente.

El artículo 73 de la Constitución, en su fracción VI, faculta al Congreso para “legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. . .”

La institución del Distrito Federal es originaria de la Constitución norteamericana, y la idea de su creación consistió en la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran autoridad o coexistieran los poderes locales y los poderes federales. Por ello, se creó el Distrito de Columbia, donde sólo se encuentran asentados los poderes federales.

La Constitución federal de 1824 tomó esta idea de la Constitución norteamericana e instauró el Distrito Federal como lugar exclusivo de residencia de los poderes federales, aunque si bien es cierto sus bases de organización fueron distintas. La institución del Distrito Federal trascendió a las Constituciones federales mexicanas del siglo XIX.

Lo que podría llamarse Constitución del Distrito Federal viene a ser la fracción VI del artículo 73, al encontrarse ahí sus principales bases de organización. Ésta es una de las fundamentales diferencias entre el Distrito Federal y las entidades federativas, pues mientras aquellas están dotadas de autonomía, que les permite que el poder constituyente local les dé su Constitución, éste no goza de autonomía y lo que pudiera llamarse su Constitución es obra del poder constituyente general. Por otra parte, en las constituciones locales se crean los poderes del Estado y se les atribuye competencia, mientras que, respecto al Distrito Federal, sus poderes fueron creados en la propia Constitución federal.

Los poderes del Distrito Federal son: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder legislativo o legislatura del Distrito Federal es el propio Congreso de la Unión, el que en funciones de constituyente local dota de competencia y organización a los otros dos poderes a través de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Así pues, el Congreso de la Unión tiene una doble función: la de ser el poder legislativo federal y al mismo tiempo ser la legislatura local del Distrito Federal. El Congreso de la Unión en cuanto legislatura del Distrito Federal, tiene las mismas facultades que las legislaturas locales de los estados. La regla para saber en qué materias puede legislar localmente el Congreso es la misma que vale para las entidades federativas, es decir, de acuerdo con el artículo 124, todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión como órgano federal, podrá ser ejercido por él mismo en calidad de legislatura local. De manera independiente al Congreso de la Unión en su carácter de legislatura local, en 1988 se creó como un órgano de “representación ciudadana” en el Distrito Federal, la llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compuesta de 66 asambleístas, de los cuales 40 son electos mediante el sistema de votación mayoritaria relativa y 26 por el sistema de representación proporcional.

Esta asamblea creada con el fin de atemperar la notable desventaja que en materia de representación política tienen quienes viven en el Distrito Federal, no realiza funciones propiamente legislativas, sino reglamentarias en materias como: educación, salud, asistencia social, abasto, mercados, rastros, espectáculos, seguridad pública, prevención y readaptación social, etcétera, adicionalmente cumple funciones de vigilancia del gasto público, supervisión de servidores públicos del Distrito Federal, tiene iniciativa legislativa respecto del Distrito Federal y aprueba los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El poder ejecutivo del Distrito Federal es el propio presidente de la República, quien, en los términos de la base 1ª de la fracción VI del artículo 73, ejerce el gobierno: “por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”. Al igual que respecto al poder legislativo, en el presidente concurren las condiciones de ejecutivo federal y local.

La ley respectiva a la que se refiere la base 1ª es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, esto quiere decir que el órgano a través del cual el presidente ejerce el gobierno del Distrito Federal es un departamento administrativo. Al frente de este departamento administrativo hay un jefe que nombra y remueve libremente el presidente de la República; éste es el único departamento administrativo que actualmente existe.

El poder judicial del Distrito Federal es el único que no se identifica con los poderes federales y está depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados son nombrados por el

presidente de la República con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 73, fracción VI, base 3ª, inciso H.

## 12. *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se enumeran en el artículo 74 constitucional.

La fracción I faculta a la Cámara de Diputados para: “Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República”. Esta facultad no debe confundirse con la que los artículos 84 y 85 consignan en favor del Congreso y que se refiere a la designación de un presidente interino o sustituto. La fracción I del artículo 74 se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para que, erigido en Colegio Electoral, califique la elección popular del presidente de la República, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las fracciones II y III del artículo 74 prevén la existencia de una comisión de la propia Cámara para la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la facultad de la Cámara de Diputados para nombrar a los integrantes de dicha contaduría.

La fracción IV se refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, así como la revisión y aprobación de la cuenta pública.

La fracción V faculta a la Cámara de Diputados para declarar la procedencia penal en contra de los funcionarios públicos de que habla la Constitución (senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado, procurador general de la República, presidente de la República), y para fungir como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, por la comisión de un delito oficial y para desaforar a los funcionarios que gozan de este privilegio, por la comisión de un delito del orden común.

## 13. *Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores*

Dentro de las facultades exclusivas más importantes concedidas al senado figuran las contenidas en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional.

La fracción V faculta al senado para:

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Esta disposición se incorporó a la Constitución de 1857 con las reformas que se le hicieron en el año de 1874, a consecuencia de los trastornos acontecidos en los estados de Yucatán y de Coahuila, trastornos de los que resultó la necesidad de que la Constitución previera la forma de designar un gobernador provisional encargado de convocar a elecciones para integrar nuevamente los poderes, en caso de que éstos hubieran desaparecido. Esta disposición, contenida en la fracción V del apartado B del artículo 72 de la Constitución de 1857 pasó a la actual fracción V del artículo 76, con muy pocas diferencias. El último párrafo de la fracción VI establece que: “La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior”. Esto implica la existencia de una ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76. Esta ley tardó 62 años en expedirse, lo que ocasionó que la disposición comentada se convirtiera, por la docilidad del senado, en un arma política muy importante en manos del ejecutivo para deshacerse de los gobernadores que se apartaran de la línea marcada por él. La ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 fue publicada en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1978.

De acuerdo con la fracción V del artículo 76, después de que el senado ha verificado la desaparición de poderes, nombrará un gobernador provisional, de la terna que para tal efecto le presente el ejecutivo, debiéndose aprobar el nombramiento por un *quorum* calificado de las dos terceras partes de los presentes. La designación del gobernador provisional podrá hacerla también la Comisión Permanente, pero, sin que ésta pueda declarar que ha llegado el caso de nombrar al gobernador provisional. La función del gobernador provisional es la de convocar a elecciones, y, de acuerdo con el precepto, este funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en dichas elecciones. La fracción comentada concluye con un párrafo que expresa; “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”. Aquí,

el problema consiste en saber a cuál de los tres párrafos que contiene la fracción se aplica este último precepto. Si se aplicara al primero, se estaría creando un supra-poder en las entidades federativas con facultad para declarar desaparecidos a los poderes locales; si se aplicara a la tercera, se estaría contradiciendo el principio asentado en el artículo 115 que dispone la no reelección de los gobernadores interinos, provisionales, etcétera, razón por la que sólo puede aplicarse al segundo párrafo, es decir, que el nombramiento del gobernador se hará por el senado de terna que le presente el ejecutivo.

Pocas constituciones locales tienen reglamentado este caso, y la mayoría de las que lo hacen, lo hacen en una forma incorrecta.

La fracción VI del artículo 76 faculta al senado para:

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

Tratándose de conflictos surgidos entre los poderes de un Estado, la Constitución distingue entre conflictos constitucionales, para lo cual da competencia a la Suprema Corte de Justicia, y conflictos políticos, para lo cual otorga competencia al senado.

La fracción VI del artículo 76 se incorporó a la Constitución de 1857 mediante las reformas de 1874. Anteriormente, esta facultad correspondía a la Suprema Corte.

Esta facultad del senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado se surte de dos formas: a petición de uno de los poderes o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. Este segundo supuesto constituye una manifestación de la garantía federal consignada en la segunda hipótesis del artículo 122.

Actualmente no tenemos forma de saber qué debe entenderse por “cuestiones políticas”, para que se surta la competencia del senado, en virtud de que no ha sido expedida la ley reglamentaria de esta fracción, que está prevista constitucionalmente.

La fracción VII del artículo 76 faculta al senado para: Erigirse en jurado de sentencia para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa la Constitución.

Esta facultad es la consecuencia de la facultad que se atribuye a la Cámara de Diputados en la fracción V del artículo 74. Realizada la acusación por la Cámara de Diputados, la de Senadores inicia un verdadero juicio en el que debe “practicar las diligencias que estime convenientes y oír al acusado”, para culminar en una sentencia que, en su caso, podrá ser condenatoria. Si la sentencia, que deberá aprobarse por las dos terceras partes del total de senadores, es condenatoria, se impondrán al funcionario las penas de privación definitiva del cargo e inhabilitación para ocupar otro. La sentencia del jurado constituye cosa juzgada y en tal virtud es inatacable mediante cualquier recurso legal.

#### 14. *La Comisión Permanente*

Esta institución de origen hispánico fue tomada por el constitucionalismo mexicano de la Constitución de Cádiz. La Constitución federal de 1824 la estableció bajo la denominación de Consejo de Gobierno y, desde entonces, aunque con diversos nombres y modalidades, se ha conservado en nuestro sistema constitucional. En su concepción original esta institución fue prevista como un elemento para conseguir el equilibrio entre los poderes durante los periodos de receso del órgano legislativo.

La Constitución vigente, en su artículo 78, establece que: “Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones”.

De acuerdo con el artículo 109 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente está dirigida por una mesa directiva, integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos deben ser diputados y dos senadores. La mesa directiva se nombra por mayoría de votos de los miembros de la Comisión Permanente.

Dos críticas fundamentales se han levantado contra la integración y forma de designación de la Comisión Permanente: la primera, se refiere a que este órgano no está integrado de acuerdo a un criterio de proporcionalidad al número de miembros de cada Cámara, y la segunda, que vista la mayoría absoluta de legisladores del PRI, los partidos de oposición no tienen oportunidad de participar efectivamente en la Comisión.

Las principales facultades que la Constitución otorga a la Comisión Permanente se encuentran en el artículo 79 y en los artículos: 29, 37,

apartado B, fracción IV; 74, fracción IV, párrafo sexto; 76, fracción V; 84 y 85.

La mayoría de las facultades de la Comisión Permanente se orientan a sustituir al Congreso o a alguna de las Cámaras durante los periodos de receso; pero ninguna de ellas es de naturaleza legislativa, sino más bien de carácter burocrático. Algunas otras facultades de la Comisión Permanente se dirigen a preparar el siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso. La única facultad autónoma de la Comisión Permanente consiste en convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

Alguna importancia podrían tener las facultades establecidas en los artículos 29, 76, fracción V, 84 y 85, sin embargo, la Comisión Permanente se encuentra muy limitada en este sentido. De acuerdo con el artículo 29, la Comisión Permanente tiene la facultad de aprobar la suspensión de garantías solicitada por el ejecutivo, pero no puede concederle facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia. De acuerdo con el artículo 76, fracción V, la Comisión Permanente puede hacer el nombramiento de gobernador provisional en caso de que hayan desaparecido los poderes en una entidad federativa pero, lo que no puede hacer es declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional. De acuerdo con los artículos 84 y 85, la Comisión Permanente puede nombrar un presidente provisional en caso de falta del titular; pero, inmediatamente, debe convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que designe al presidente interino o sustituto, según el caso.

En razón de la naturaleza y límites de las facultades de la Comisión Permanente, ésta no puede ser considerada como un órgano que ejerza un verdadero control sobre la actividad del ejecutivo, limitándose su importancia a no retardar el despacho de asuntos burocráticos hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso. Si algún asunto emergente o importante se presentara durante el periodo de receso, siempre existe la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias. Una parte de la doctrina mexicana ha insistido en que la Comisión Permanente debe desaparecer de nuestro sistema.