

El diputado federal y el régimen representativo en México.

Francisco Javier Osornio Corres

Presentación

Uno de los pilares fundamentales de nuestra organización política lo constituye el régimen representativo, a través del cual se aspira a concretar el ideal democrático de nuestras instituciones de ejercicio del poder.

Dentro de nuestras instituciones representativas, el Congreso de la Unión, ocupa, sin duda, el lugar de mayor jerarquía, integrado por dos cámaras, una que representa a la ciudadanía y la otra a las partes integrantes del Pacto Federal.

A través del ejercicio de la función legislativa, la Nación ejerce su soberanía, decidiendo, de conformidad con lo dispuesto por el Texto Fundamental, las especificidades de nuestra organización política económica y social. A través de la legislación federal, nuestro país se conforma como Nación y adapta su estructura constitucional a las cambiantes necesidades de los distintos terrenos de nuestra vida social.

Si en alguna de nuestras instituciones públicas se materializa, o se podrá materializar algún día el ideal democrático, es justamente en el Poder Legislativo. De su integración, organización y funcionamiento dependen, en buena medida, la eficacia y la legitimidad del conjunto de nuestra organización estatal.

A setenta años de publicada nuestra Constitución —la más longeva de nuestra historia— la organización de la Cámara de Diputados es justamente la que ha sido objeto del mayor número de reformas que comprenden tanto su esfera de atribuciones, como su integración y funcionamiento. El propósito general de este conjunto de reformas es, sin duda, dar respuesta a la necesidad de

adaptar el máximo foro de la representación nacional a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, de los partidos políticos y del propio poder público, en materia de representación democrática y de una mayor eficacia en el ejercicio de la función legislativa.

Los principios que norman la integración, organización y funcionamiento del Poder Legislativo están íntimamente relacionados con los de legitimidad, régimen representativo, soberanía y participación de los partidos políticos.

La importancia del tema hace que sea necesario un gran espacio para apuntar, apenas algunos principios y reflexiones relacionados con dichos principios sin embargo, en estas breves líneas trataré de señalar algunos de los puntos de mayor trascendencia, acerca de la función de la Cámara de Diputados y sus principales relaciones con los otros dos poderes de la Unión, con la ciudadanía, así como su impacto en nuestra forma de gobierno.

Trataremos de señalar algunos elementos que reflejen la importancia política del Diputado, tanto en el ejercicio de su función propiamente legislativa, como en aquellas que lo relacionan con los Poderes Ejecutivo y Judicial, con la ciudadanía y con conceptos tan importantes como son los de democracia, soberanía y representación política.

a) Origen histórico de la Cámara de Diputados

El origen de la Cámara de Diputados lo podemos vincular al de los órganos representativos que fungían como consejeros del Rey en determinados momentos y materias. Cuerpos representativos que operan en

Inglaterra, desde tiempos de "Juan Sin Tierra", y posteriormente en las principales monarquías europeas. En Inglaterra, las "Cámaras" fungían como Asesoras del Rey, principalmente en asuntos fiscales y financieros. Para que el Rey pudiera decretar un incremento en la carga fiscal de sus súbditos, era necesario que un cuerpo representativo, de estos últimos, fuese consultado y, eventualmente otorgara su aprobación al Rey.

Con frecuencia estos órganos representativos no sesionaban permanentemente, ni Necesariamente reflejaban una representación fiel de los distintos grupos e ideologías que imperaban en la sociedad.

Esta situación era particularmente cierta en el caso de Francia, reinado en el que existían los "Estados Generales", que representaban a los tres principales sectores de la población: La Nobleza (Primer Estado), el Clero (Segundo Estado) y el Pueblo (Tercer Estado). Los Estados Generales, eran convocados por el Rey en asuntos delicados para la Corona y para cuya solución, el Monarca consideraba necesaria la opinión de sus súbditos. Cabe hacer notar que estos asuntos se relacionaban fundamentalmente con las crisis financieras por las que, con frecuencia, atravesaba el tesoro real.

Fue precisamente la bancarrota de la Corona, la que hizo que Luis XVI y su Ministro Necker convocaran, después de muchos años de haber estado prácticamente en el olvido, a los Estados Generales para que sesionaran, a partir del 5 de Mayo de 1789 en la Sala del Hotel de los Pequeños Placeres en Versalles. ⁽¹⁾

Tradicionalmente los Estados Generales votaban por orden, es decir, les correspondía un voto por cada uno de los Estados. Esta situación marginaba, por principio al Tercer Estado, ante el acuerdo, prácticamente permanente de los dos primeros Estados en favor de las políticas propuestas por el Rey, a pesar de que en los Estados Generales existían dos Diputados del Tercer Estado por cada uno de los otros dos Estados, y de que aquél representaba a más del 95% de la población. En la convocatoria a los Estados Generales de 1789 nada se dijo acerca de la forma de adoptar sus decisiones, por lo que, a instancias del abate Sieyes, ⁽²⁾ el Tercer Estado convocó a los Diputados de los otros dos Estados a constituirse en Asamblea Nacional y a ejercer el poder soberano que corresponde a la representación mayoritaria del Pueblo.

Ya en París, el 20 de junio del mismo año, —ahora en el "Salón de Pelota" del Louvre—, los Diputados juran solemnemente no disolver la Asamblea antes de elaborar una Constitución para Francia.

La liberación de las 18 colonias en el Continente Americano y la Revolución que emprendió la Asamblea

Nacional en Francia, reflejan que el pueblo ha tomado conciencia de que solo a él concierne el ejercicio del Poder Soberano. El derecho divino de los Reyes es sepultado y en su lugar se erigen los derechos naturales del hombre, entre los cuales destacan la libertad, y la igualdad.

Las ideas de Juan Jacobo Rousseau ejercieron notable influencia en este proceso, de tal suerte que los revolucionarios franceses se preocuparon "por encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos no obedezca sino así mismo y se mantengan tan libre como en un principio. Este es el problema fundamental al que 'el Contrato Social' da una solución". ⁽³⁾

A partir de estas ideas, así como de las expresadas por Sieyes, en su obra "¿Qué es el Tercer Estado?", se impone el concepto de la soberanía popular, según el cual el poder público emana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Estas ideas fueron claramente expresadas, sistematizadas y elevadas a rango de norma jurídica fundamental a través de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789", situada al inicio de la Constitución francesa de 1791, y que por disposición de la Constitución del mismo país, de 1958, conserva su rango constitucional. Dicha declaración establece que los hombres nacen y permanecen libres iguales en derechos (Art. I); que al fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales imprescriptibles del hombre (Art. II); que el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación (Art. III); que toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, carece de Constitución (Art. XVI); y que la ley es la expresión de la voluntad general (Art. VI). ⁽⁴⁾

Estas ideas fundamentales se constituyeron en la base de la organización política de los Estados Democráticos de Occidente.

Soberanía nacional y régimen representativo se van a convertir, desde entonces, en las instituciones centrales de las organizaciones políticas democráticas y, bajo esta concepción se organiza el poder legislativo que pasa a ocupar uno de los lugares de mayor importancia en esta forma de gobierno.

Si la soberanía corresponde esencial y originariamente al pueblo, éste la ejerce a través de un cuerpo de representantes cuya función primordial será dictar las normas de organización y funcionamiento de la sociedad. A través de este cuerpo de representantes el pueblo norma la propia existencia y regula la actividad de los poderes públicos así como las relaciones de estos con la sociedad civil.

El Diputado es la persona que elige el pueblo para cumplir con la elevada misión de participar, en su nombre, en el ejercicio de la función pública; a través de la actividad legislativa, que además de dictar las leyes implica el ejercicio de importantes atribuciones en materia de control político.

De conformidad con la opinión de Jorge Madrazo, el Diputado es la persona electa mediante sufragio popular para representar a los electores en una Asamblea Legislativa. En el Derecho Constitucional Mexicano el Diputado es un representante de la Nación electo popularmente cada tres años para integrar la Cámara de Diputados que es una de las dos en que se divide el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o Asamblea Legislativa Federal.⁽⁵⁾

De esta forma, la presencia y funciones tradicionales del órgano representativo implican la posibilidad de la ciudadanía de participar en el ejercicio del poder público, lo cual lo hace un poder ejercido de manera democrática y legítima. A través de los órganos representativos el pueblo se gobierna así mismo, preservando la potestad de participar en el ejercicio de la soberanía.

b) Marco Constitucional

La Diputación Federal constituye, en nuestro país, uno de los pilares fundamentales de la estructura democrática de nuestra forma de gobierno.

La Cámara de Diputados, junto con la de Senadores, integran el Congreso General de nuestro país y en éste último se deposita el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos (art. 50 C.).

Esto significa que nuestro régimen constitucional ha recogido el principio de la separación de los poderes que, desde que lo propusiera el Barón de Montesquieu, ha caracterizado a los regímenes democráticos. Recordemos a la Carta de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, según la cual "En donde no existe la separación de los Poderes, no hay libertad".

En este sentido, el artículo 49 de nuestra Carta Suprema prescribe que "El Supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Más adelante el propio dispositivo precisa que no podrá depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo.

De conformidad con el pensamiento del ilustre Barón de Montesquieu "En cada Estado existen tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Por la primera, el príncipe o magistrado, hace las leyes y corrige y abroga las que ya están hechas". Más adelante, el propio autor precisa "Cuando en la misma persona o en el

mismo cuerpo de magistrados, el poder legislativo esta reunido al poder ejecutivo, no puede haber libertad".⁽⁶⁾

La Cámara de Diputados encarna la Representación Nacional, así lo dispone el artículo 51 de la Constitución Política, que establece que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación".

El Capítulo Primero del Título Segundo de nuestro Texto Fundamental, consagra los principios fundamentales que definen nuestra forma de gobierno: México es una república representativa, democrática y federal. Para Amado Rodríguez Lozano, "Existe una estrecha interrelación entre república, representación y democracia, ya que la esencia de los tres es la voluntad popular".⁽⁷⁾

En efecto, en este concepto se concentra la problemática fundamental de toda forma de gobierno, particularmente en las que aspiran a realizar el ideal democrático. Sin embargo, es preciso ser cauteloso en la utilización de este concepto, pues actualmente los regímenes más disímolos, se proclaman, actualmente como democráticos. "La democracia es la consigna que durante los siglos XIX y XX domina casi totalmente sobre los espíritus. . . este concepto resulta aplicado a todos los fines y en todas las ocasiones posibles y adopta significados contradictorios, en ciertos casos".⁽⁸⁾

La discusión sobre la idea de la democracia no puede sino partir de la clasificación de los gobiernos que formulará Aristóteles y que se convirtió en clásica. Según el gran filósofo helénico, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad resulta la forma pura de la



democracia, si ese poder favorece a todos por igual. Este ideal democrático se expresa claramente en la clásica frase: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Hans Kelsen dirá que un régimen es democrático si los destinatarios de la norma jurídica participan en su creación".⁽⁹⁾

Hacia la realización de estos altos ideales apuntan los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Carta Fundamental, al establecer, el primero de ellos, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Por su parte, el artículo 41 precisa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

Este Capítulo de nuestra Constitución resulta de vital importancia, pues en él se define al sujeto de la soberanía, en nuestro país y la forma en que esta se ejerce. El poder soberano, en México, lo detenta el propio pueblo mexicano. El pueblo de México no se fracciona en cada uno de sus ciudadanos, estos conforman un solo cuerpo, una sola unidad y sólo ellos -como conjunto indisoluble—determinan su forma de gobierno y garantizan la unidad y el respeto de otros pueblos. Es esta unidad popular la que sostiene al gobierno nacional, que ejerce el poder público y la que detenta, en última instancia la soberanía nacional; es decir, el poder supremo de nuestro país. Un poder autónomo que no conoce subordinación alguna, sino a su propia voluntad.

Las ideas clásicas que sobre las distintas formas de gobierno formularan pensadores tan importantes como

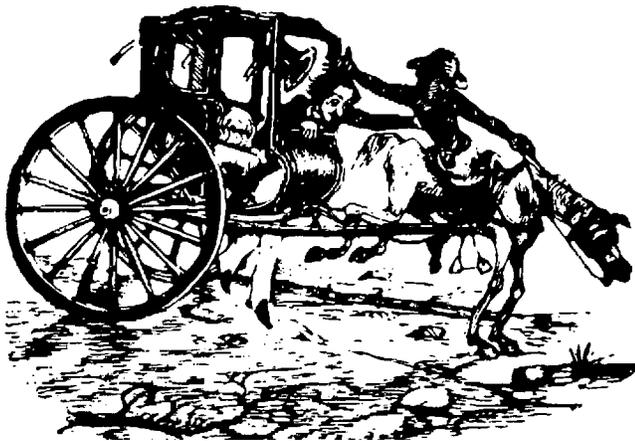
Platón y Aristóteles, fueron retomadas y actualizadas —al término del periodo oscurantista y autocrático, que representó la Edad Media por pensadores como Juan Jacobo Rousseau (El Contrato Social) y el abate Emmanuel Sieyès (Que es el Tercer Estado), exponentes máximos de la idea de que la soberanía, es decir, el poder supremo en una sociedad, debe ser ejercido por el pueblo. Ambos autores parten del mismo principio: encontrar la fórmula de idear un gobierno ejercido por el pueblo, sin embargo difieren en cuanto a la forma de ejercer ese gobierno y a la relación que resulta, en consecuencia, entre el pueblo y su gobierno.

Conforme al sistema propuesto por Rousseau, se llega al sistema denominado "soberanía popular", en el que el gobierno es ejercido directamente por el pueblo, en virtud de que, según este autor, cada uno de los ciudadanos, por ser libre e igual al resto, detenta una parte proporcional de la soberanía del conjunto y por lo tanto, el debe participar directamente en su gobierno. La soberanía popular lleva a una forma de gobierno de democracia directa en donde el pueblo, reunido en asamblea general, toma las decisiones que conciernen a la vida social. Desde luego esta forma de gobierno, que coincide, en principio, con la democracia directa que vivió la antigua Cité griega, sólo es posible en pequeñas comunidades cuyas dimensiones y complejidad permiten reunir periódicamente a la totalidad de la población para decidir sobre los asuntos comunes. Esta forma de gobierno existe actualmente, de manera excepcional, en pequeñas comunidades suizas.

Rousseau admite, sin embargo, la necesidad de contar con representantes populares para ejercer la función pública en nombre de sus representados, pero esta representación está más cercana a la figura del mandato civil, que a la de la representación política que conocemos actualmente.

Por su parte, Sieyès concibe a la organización social, al pueblo como una unidad orgánica, como un todo. En consecuencia, el gobierno democrático será un gobierno de esta unidad, de este conjunto indivisible. El pueblo constituye una unidad y, por consecuencia, es esta unidad la que detenta el poder soberano y la que, en ejercicio de esta "soberanía nacional" integra el gobierno.

Pero el pueblo, considerado como una unidad, como un conjunto indivisible, no es sino un concepto, una abstracción incorpórea, requiere, en consecuencia, de órganos para materializarse. Dichos órganos encarnarán esta voluntad popular, que por expresar la voz del conjunto, se transforma en la voluntad nacional. En consecuencia, el gobierno, bajo el sistema de la soberanía nacional, no está ejercido directamente por los ciudadanos, pues ellos, considerados individualmente no



detentan parte de la soberanía, esta reside en el conjunto de manera indivisible y será a este conjunto a quien representen los órganos de gobierno.

Dentro del esquema de División de Poderes, que caracteriza a todo Estado democrático, es el Legislativo el que verdaderamente reúne a la representación nacional y, en consecuencia, el que expresa la voluntad soberana de la Nación. El Poder Legislativo es la máxima expresión de un sistema democrático; más que ningún otro poder, en atención a sus funciones y a su integración, el Poder Legislativo es el órgano de gobierno que materializa el ideal democrático. En él se encuentra representada la Nación y es él quien, a nombre del propio pueblo al que representa, dicta las normas que habrán de regir la vida social, quien participa del sistema de control inter-orgánico y quien escenifica el debate político de mayor jerarquía y trascendencia, sobre los grandes problemas nacionales.

De conformidad con el sistema constitucional mexicano, el Diputado es la persona electa mediante sufragio popular, para representar a la Nación en una Asamblea Legislativa (Cámara de Diputados).⁽¹⁰⁾

El Diputado es un representante de la Nación, electo popularmente cada tres años. La primera vez que en México se designaron diputados, fue a raíz de la convocatoria a las Cortés Constituyentes de Cádiz, que habrían de promulgar la Constitución Política de la Monarquía Española, de 1812, que también estuvo vigente en la Nueva España.

En nuestro país, en virtud de que nuestra Constitución ha adoptado el sistema de la "Soberanía Nacional", el Diputado no es representante del distrito en que fue electo, ni mucho menos mandatario de sus electores, él, al igual que el resto de los Diputados de la Cámara, son representantes de la Nación. La voluntad nacional no es fragmentaria, ni divisible; la Nación sólo puede tener una voluntad unívoca e inequívoca, resultado de la acción de los representantes que la expresan.

Sin embargo, ya lo veremos más adelante, este carácter no le impide al Diputado, fungir, con frecuencia, como gestor de los intereses de sus electores, ante otro tipo de autoridades, o bien, como promotor de los intereses de su distrito electoral, ante su propia Cámara; sin embargo, esta función la desempeña más por cuestiones de orden político y aún electoral, que en virtud de un mandato jurídico.

En México a partir de 1963 surgió una "nueva clase de Diputados", que no obstante, gozan del mismo estatuto y ejercen las mismas funciones que el resto de sus colegisladores, nos referimos a la figura del "Diputado de Partido", que en 1977 cedió su lugar a los diputados electos por el principio de representación proporcional.

Lo singular de estos diputados radica en el hecho de que ellos no son electos directamente por el electorado, sino que deben su presencia, en la Cámara de Diputados, a la fuerza electoral que demostró tener su partido político en el proceso electoral. Esto significa que, de conformidad con este sistema, el electorado mexicano no vota sólo por la personalidad de un candidato, sino también y, de manera muy importante, por el programa político que abandera un Partido Político. De esta forma, nuestro sistema electoral define un sistema de representación mixto, según el cual, la mayor parte de las curules de la Cámara es asignada a los diputados electos según el principio de mayoría relativa de votos, lo cual excluye definitivamente el acceso a la Cámara de los candidatos y Partidos que no obtuvieron dicho apoyo mayoritario. Este sistema electoral impide el acceso a la Cámara de las corrientes políticas que no obtienen esta votación mayoritaria, a pesar de que su fuerza electoral pueda ser considerable.

El sistema mixto, que consagra nuestra Constitución y que se ve considerablemente reforzado por la aprobación del nuevo Código Federal electoral, (D.O. del 14-11-87) así como por las reformas Constitucionales que se publicaron el 15 de diciembre de 1986; tiene el gran mérito de combinar las ventajas de la representación mayoritaria (asegurar la integración de una mayoría "parlamentaria" que garantice la unidad y coherencia de la acción legislativa), respaldada por la mayoría del electorado), con



las de la representación proporcional (permitir el acceso a las corrientes políticas importantes, aunque éstas no lleguen a obtener un respaldo mayoritario por parte del electorado. De esta forma, en la Cámara de Diputados se logra reunir un mosaico político que, asegurando la formación de una voluntad mayoritaria, que represente la voluntad de la mayor parte del electorado, logre reflejar la pluralidad, diversidad y complejidad de las distintas ideologías políticas que apoya la ciudadanía. De esta manera, al reflejar la pluralidad y diversidad de las concepciones políticas de la ciudadanía, la Cámara de Diputados perfecciona su conformación democrática y responde más fielmente al mandato popular.

Por otra parte cabe señalar que nuestro sistema constitucional no permite la reelección continua de los diputados, ni de sus suplentes que llegaron a ocupar la titularidad, esta sólo es posible por periodos trienio.

De entre los requisitos para aspirar a ser diputado, podemos señalar los siguientes: a) ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; b) tener veintiún años cumplidos el día de la elección; c) ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él; d) no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural, en el distrito en donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; e) no ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; f) no ser ministro de algún culto religioso, y g) no haber ejercido en el período inmediato anterior como diputado sea con el carácter de propietario o el de suplente (art. 55 C.).

Con el propósito de que los diputados ejerzan su cargo con libertad e independencia, la Constitución les otorga dos distintas protecciones: la irresponsabilidad y la inmunidad. A través de la primera, se impide que los diputados puedan ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, aún cuando dichas opiniones pudieran tipificar algún delito (art. 61).

A su vez, la inmunidad consiste en que no puede ejercerse acción penal en contra de un diputado, si antes su propia Cámara no lo desafiara; el desafuero implica la separación del cargo y no está referido al fondo penal de la causa (art. 109 C.).

Por otra parte, cabe mencionar que con el propósito de garantizar la imparcialidad en el ejercicio del cargo, así como de garantizar una dedicación, acorde con la importancia del cargo, la Constitución establece una serie de incompatibilidades laborales para ejercer el cargo de Diputado propietario: no pueden, durante su encargo, desempeñar ningún empleo federal o local por el cual reciban un sueldo; la sanción por el incumplimiento a esta restricción consiste en la separación del cargo. El salario del Diputado es irrenunciable y no puede aumentarse ni disminuirse mientras dure su ejercicio (art. 127 C.).



c) Funciones de la Cámara de Diputados

Ya hemos señalado que la función originaria del representante ciudadano consiste en la asesoría al soberano, en asuntos principalmente de materia fiscal y financiera; al triunfo de la Revolución Francesa y al asumir los Diputados el ejercicio de la soberanía nacional estas funciones se vieron sustancialmente ampliadas y más se han ampliado todavía en los sistemas de Estados intervencionistas y/o de economía mixta. De conformidad con nuestro esquema constitucional podemos clasificar las principales funciones de la Cámara de Diputados en los siguientes rubros:

- a) normativa;
- b) de control;
- c) de debate político;
- d) de expresión de la voluntad popular;
- e) de gestoría de los intereses jurídicos de sus electores, y
- f) de fungir como órgano legislativo local, para el Distrito Federal.

a) Función Normativa. Esta representa la principal función del Poder Legislativo que, en México —como ya lo hemos dicho— lo ejercen la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El acto legislativo, explica el Maestro Felipe Tena Ramírez",⁽¹¹⁾ es el que crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva. Por su parte, Hans Kelsen afirma que una ley es esencialmente una norma general o un complejo de tales normas.⁽¹²⁾ El concepto moderno de legislación, añade Kelsen, no pudo surgir hasta que la creación deliberada de normas generales, se atribuyó a órganos centrales específicos, confiándose tal función, a un órgano caracterizado como representante del pueblo.

Esto significa que la ley, es una disposición jurídica, general, abstracta e impersonal, a través de la cual la sociedad ha decidido normar y conducir su actividad comunitaria. Así mismo, la atribución del ejercicio de la función legislativa a un órgano específico es el resultado de la adopción del principio de separación de los poderes y representa la adopción de un régimen democrático, en el gobierno de una sociedad.

El hecho de que sean, justamente los representantes de los ciudadanos los encargados de desarrollar la función legislativa, que subordina al conjunto de la actividad normativa, obedece a que sólo de esta forma se puede lograr que sean los propios ciudadanos los que expidan las normas que habrán de regir su comportamiento social. De esta manera, preservan el ejercicio de su voluntad soberana, si bien ésta se encuentra mediatizada por la presencia de los representantes que ejercen directamente esta función, en nombre de la Nación. Esta es una de las características centrales de los regímenes representativos o de las democracias indirectas, en los que la ciudadanía ejerce su poder soberano a través de los representantes que elige, periódicamente, para tales efectos. De esta forma la sociedad misma emite su propia normatividad.

Este es el sentido del artículo 50 de nuestra Carta Fundamental. Por su parte, el artículo 73 define las materias específicas que serán objeto de la ley. El alcance de sus más de treinta fracciones nos da una idea de la amplitud de la función legislativa, que comprende, desde luego, las muy importantes materias fiscal y financiera.

Pero a los legisladores no sólo les corresponde discutir y votar las leyes; la fracción II del artículo 71 constitucional, otorga, a los diputados y a los senadores, al Congreso de la Unión el derecho de iniciar leyes, sin ningún límite, fuera del caso de las leyes financieras, cuya iniciativa corresponde en exclusiva al titular del Ejecutivo de la Unión (art. 74-IV).

No podemos desconocer el hecho de que la mayor parte de las iniciativas de ley provienen, justamente del Poder Ejecutivo y no del Legislativo. No obstante, esta situación no justifica el que se quiera pensar que el

Ejecutivo ejerce también la función legislativa, atentando contra el principio de separación de poderes y anulando así la función central del órgano estatal representativo por excelencia. Esta situación obedece a que la complejidad de las sociedades modernas exige contar con una legislación cada vez más sofisticada, más compleja y más variada; sin embargo esto no cancela el importante debate político que se produce en la discusión y aprobación parlamentarias de cada proyecto de ley. Tampoco podemos ignorar la fuerte influencia que, a través del Partido mayoritario, ejerce el Presidente de la República sobre el Poder Legislativo, lo cual ciertamente demerita la labor legislativa, pero no la cancela. Corresponde a Diputados y Senadores, tanto a los de la mayoría, como a los de las minorías tomar conciencia de los serios inconvenientes de esta restricción a su autonomía, para tratar de corregir esta negativa situación.

En todo caso, al Congreso de la Unión corresponde el desarrollo de la función legislativa, misma que ejercen a través de la discusión y votación de los proyectos de ley que sus propios miembros elaboren o que les presente el Ejecutivo Federal o las legislaturas de los Estados. En este terreno cabe subrayar la importante labor que desarrollan las distintas Comisiones Legislativas, a través de las cuales, la Cámara correspondiente elabora los dictámenes de las iniciativas de ley que les hayan sido turnadas y que presentan a debate al pleno de su propia Cámara. Es indudable que el sentido de estos dictámenes orienta, en una gran medida la discusión del Pleno y los resultados de la votación.



b) Funciones de Control. Uno de los fines principales del esquema de separación de poderes consiste justamente en lograr definir un modelo de ejercicio del poder en el que "el poder frene al poder", a través del establecimiento de un sistema de "pesos y contrapesos" en el que cada uno de los poderes tenga posibilidades de ejercer un control sobre el desarrollo de las funciones de los otros dos poderes. De esta manera se establece un sistema de controles recíprocos entre los tres poderes, de tal suerte que ante el abuso en el ejercicio de alguno de los poderes los otros se verán afectados y contarán con medios jurídicos suficientes y eficaces para lograr que, el primero de ellos, constriña sus actividades a los límites establecidos por la ley. Así pues, la acción del Poder Legislativo está controlada, por los Poderes Ejecutivo y Judicial, pero aquel, a su vez, cuenta con facultades para controlar la acción de los otros dos Poderes.

Controles que ejerce el Poder Legislativo sobre el Judicial. El control que ejerce el Legislativo sobre el Judicial se concreta básicamente en la autorización, que a través de la Cámara de Senadores emite de los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia que le propone el Presidente de la República (art. 76-VIII); así como de las solicitudes de licencia y de las renunciaciones de estos funcionarios que le someta el propio Ejecutivo.

Controles que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Sin duda las relaciones entre estos dos poderes son las que revisten una mayor importancia, en virtud de la amplitud e importancia de las facultades que desarrolla el Poder Ejecutivo, sobre cuya acción ejercen importantes medidas de control, tanto el Legislativo, como el Judicial.

La primera gran función de control que ejerce el Legislativo no sólo sobre el Ejecutivo, sino también sobre el Judicial, consiste justamente en la emisión de leyes que, junto con la Constitución van a normar y a delimitar la acción que desarrollen estos dos Poderes. Así mismo el ejercicio del llamado "poder de la bolsa", que consiste en la aprobación de las leyes fiscales y financieras, representa un control, que en materia económica, ejerce el Legislativo, sobre los otros dos poderes, pero con particular importancia, sobre el Ejecutivo, que es quien, en última instancia, administra las finanzas del Estado. En esta materia podemos mencionar la aprobación anual del Presupuesto de Egresos (art. 74-IV, C.) y de la Ley de Ingresos de la Federación (art. 73-V11, C.), así como de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (art. 74-IV). Dentro de la propia materia financiera, debemos mencionar la facultad que la Constitución le otorga al Legislativo para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación,

para aprobar esos mismos empréstitos; para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (art. 73-VIII).

En un Estado intervencionista, como lo es el nuestro, las facultades que tienen los órganos del Estado para intervenir en el fenómeno económico son de vital importancia y si bien, esta intervención del Estado en la economía, se materializa preferentemente a través de la acción del Ejecutivo, está delimitada por las leyes que, sobre la materia expide el Congreso de la Unión, como es el caso de la Ley de Planeación (art. 73-XXIX-D), la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica; la Ley Federal de las entidades paraestatales; la Ley de inversiones extranjeras; la de monopolios, para no mencionar sino algunas de las más importantes.

Así mismo, el Legislativo controla la acción ejecutiva creando y suprimiendo empleos, señalando, aumentando o disminuyendo sus dotaciones (art. 73-XI); declarando la guerra (fr. XII); levantando y sosteniendo las instituciones armadas de la Unión y reglamentando su organización y servicio (fr. XIV), entre otras funciones. Por otra parte, a la Cámara de Senadores les corresponde ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda/coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Así mismo, el Poder Legislativo otorga licencias al Presidente de la República, se constituye en Colegio Electoral para designar al Presidente sustituto, interino o provisional (art. 73-XXVI); así como para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República (fr. XVII).





Finalmente debemos mencionar las facultades del Congreso de la Unión para aplicar el Título Cuarto de la Constitución, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De conformidad con esta normatividad, el Legislativo interviene en los juicios políticos que se practiquen a aquellos servidores que, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho (arts. 109 y 110 C.).

Es importante subrayar la trascendencia de las funciones que, en materia de control han sido confiadas al Poder Legislativo, pues a través de ella se debe controlar, de manera muy especial, el cúmulo de facultades que nuestro orden jurídico confiere, al Poder Ejecutivo; esquema que hace que nuestro sistema sea calificado de presidencialista. El esquema de controles que nuestra Constitución establece tiende, sin embargo a equilibrar este gran poder que concentra el Ejecutivo. No obstante, las particularidades de nuestro sistema político modalizan y limitan considerablemente este sistema de controles, propiciando una gran discrecionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva y poniendo en tela de juicio, con frecuencia, la eficacia de nuestro sistema de separación de poderes, particularmente en lo que se refiere a los pesos y contrapesos que deben garantizar el equilibrio en la función gubernamental.

c) Función de debate Político. Ya hemos dicho que el Poder Legislativo es el Poder democrático por excelencia, porque en su seno se encuentran representados los distintos grupos y clases sociales que actúan en la sociedad; hemos mencionado que la función del Legislativo consiste justamente, en la emisión de normas generales y abstractas tendientes a regular la actividad social; así mismo hemos señalado la importancia de las funciones de control que están a cargo del Legislativo.

Hemos señalado que en el Poder Legislativo se encuentran representadas las distintas fuerzas sociales y, que a través de nuestro sistema electoral que permite, a partir de la entrada en vigor del Código Federal Electoral, la participación de los partidos minoritarios, en la Cámara de Diputados, en un 40% de sus curules (actualmente pueden ocupar hasta un 25% de ellas). Esto significa que nuestra sociedad y, en consecuencia, nuestro cuerpo legislativo no es uniforme, ni homogéneo, es si mayoritario, pero no ignora la importancia de dar cabida a las distintas fuerzas y corrientes políticas con cierta representatividad nacional, en el proceso legislativo. El proceso legislativo implica la discusión y el debate de las grandes decisiones sobre la forma y modo de existencia de la sociedad; implica la selección de opciones y de direcciones que deberá seguir la sociedad y su gobierno. El proceso legislativo implica, pues un debate sobre la selección de las políticas nacionales que se deberán adoptar para lograr los fines comunes. En este sentido, podemos decir que el Poder Legislativo y, de manera muy especial, la Cámara de Diputados, constituye el principal escenario de discusión y debate político. Debate político que necesariamente deberá tener como punto de partida el ejercicio de alguna de las atribuciones del Legislativo (legislación o control) y que normalmente se traduce en la aprobación de una ley.

Al respecto, el brillante jurista y Diputado Federal Diego Valadés ha escrito: "Tenemos que ver al Poder Legislativo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar, pero no es esta función quizá, en el Congreso contemporáneo de México y del mundo, siquiera la función más importante. Las funciones fundamentales del Congreso, las funciones fundamentales de los congresos, se traducen en ser escenarios del debate político y, por lo mismo en ser el foro para el pluralismo democrático que caracteriza al Estado, dentro del cual, el Congreso actúa".⁽¹³⁾ Nosotros estaríamos de acuerdo con la opinión del Lic. Valdés, a condición de insistir en que ese debate político que se escenifica, concretamente en la Cámara de Diputados, tiene por objeto sea la función legislativa (a pesar de que la iniciativa de ley provenga del Ejecutivo), o bien el ejercicio de alguna de las funciones de control que tiene encomendado el órgano legislativo. Es decir, este debate político, que es el de mayor jerarquía y trascendencia, a



nivel nacional, tiene por finalidad y por origen, la adopción de las grandes decisiones jurídicas que regulan el desarrollo de nuestra sociedad, es decir el ejercicio de la función legislativa.

d) Función de expresión de la Voluntad Popular. Esta es una de las consecuencias más importantes de nuestro régimen representativo o de democracia indirecta que caracteriza a nuestro país, así como a la mayor parte del resto de los países democráticos: la voluntad popular se expresa a través de sus órganos representativos. Justamente esta es la función principal y la razón de ser del órgano legislativo, expresar, a través de leyes la voluntad nacional. Es importante recordar que, en virtud del sistema de soberanía nacional que prevalece en nuestro país, los Diputados no son mandatarios de sus electores, es decir, su misión no consiste en expresar la voluntad específica de aquellos que lo llevaron a ocupar un cargo representativo. El Diputado, en México, como en la mayor parte del mundo, es electo para expresar, junto con el resto de legisladores, la voluntad de la Nación, en torno a las grandes decisiones que debe adoptar una sociedad para alcanzar el bienestar común. El proceso electoral tiene como propósito elegir aquellas personas idóneas para expresar la voluntad nacional, misma que se institucionaliza a través de la ley.

e) Gestoría de los intereses jurídicos de sus electores. A pesar de que el Diputado no está ligado con sus electores por ningún lazo similar al mandato civil y que el Diputado

no representa a sus electores, en el cuerpo legislativo; y de que los electores no pueden revocar el mandato del Diputado, ni exigir su responsabilidad, el Diputado, con frecuencia, se compromete con sus electores a representar sus intereses colectivos, ante otras autoridades a efecto de coadyuvar a dar solución a algunos problemas comunitarios, que implican el ejercicio de una función ejecutiva o administrativa.

En consecuencia, el Diputado acepta ejercer su influencia, su presión o sus buenas relaciones con otras autoridades para promover la solución de algunos problemas que aquejen a un grupo de sus electores. No podemos dudar de la importancia de esta función ni ignorar que, en la realidad, los Diputados han ayudado eficazmente a sus electores a resolver viejos problemas colectivos; sin embargo el ejercicio de esta función no deriva de un mandato jurídico ni corresponde, en estricto sentido, a las funciones propias de un legislador. No obstante, esta acción puede tener fines electorales y de legitimación del cargo importantes, por lo que ha sido sana práctica común y, no sólo en nuestro país, ejercer y aceptar que los Diputados ejerzan sus buenos oficios en la atención de problemas de su comunidad de electores, esto refuerza, por otra parte el vínculo y el acercamiento que debe existir entre los electores y sus representados para garantizar la credibilidad y confianza que los electores depositan en sus representantes.⁽¹⁴⁾

f) Funciones de Órgano Legislativo Local, para la Capital de un Estado Federal. Esta función del Poder Legislativo es propia, como ya lo hemos dicho, de los sistemas federales, en los que su capital carece de órganos propios, para permitir un desarrollo más libre de las funciones de los poderes federales que se asientan en este territorio.

El hecho de que el Distrito Federal sea la capital de la Federación, y el territorio en donde está representada toda la Unión, explica el hecho de que los órganos que gobiernen la capital federal sean los propios órganos federales, que reúnen la representación del conjunto de la Federación. En consecuencia, el Congreso de la Unión cumple una doble función: legislar para el conjunto de la Unión y hacer lo propio, en el ámbito local para el Distrito Federal.

Este esquema que con algunas variantes prevalece en prácticamente la totalidad de los estados federales, y que teóricamente encuentra una justificación inobjetable, presenta una serie importante de problemas prácticos en aquellas capitales federales que reúnen un número importante de ciudadanos y/o de la actividad económica nacional, ya que ciertamente ser habitante de la capital de la Federación implica someter a modalidades especiales el ejercicio de los derechos políticos con respecto a los

que gozan los ciudadanos que residen fuera de la capital. La Ciudad de México es, en este sentido, un claro ejemplo. La necesidad de democratizar las estructuras de gobierno de nuestro Distrito Federal fueron ampliamente discutidas, en nuestro país, con motivo de la consulta popular a que convocó, en el mes de julio de 1986, el Presidente de la República, en el contexto de la Renovación Política electoral del Distrito Federal, y que ha sido objeto de una iniciativa de Reformas a la Constitución cuyo propósito central consiste en avanzar en la democratización de la Cámara de Diputados, así como en el Gobierno del Distrito Federal.

El Distrito Federal de México, deberá encontrar una solución práctica y jurídica novedosa y creativa que logre equilibrar las exigencias jurídicas, con las políticas y sociales de los ciudadanos capitalinos a quienes se les deberá reivindicar una buena parte de sus derechos políticos, al tiempo que se preserve un espacio suficiente, para que los poderes federales sigan desarrollando sus funciones sin tener que rivalizar o competir con órganos locales que actúen en el mismo territorio en donde aquellos tiene su sede.⁽¹⁵⁾

La participación ciudadana en el proceso normativo de su comunidad es una de las más importantes reivindicaciones de los habitantes de la capital Federal, con fórmulas nuevas y no con la simple copia de los poderes legislativos Estatales que no poseen la misma naturaleza jurídica y que, en consecuencia desarrollan funciones que no necesariamente podrá asimilar una asamblea normativa propia para el Distrito Federal.

En todo caso, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, tienen la doble responsabilidad de ejercer el conjunto de funciones que acabamos de señalar tanto a nivel Federal, como a nivel local, para el territorio del Distrito Federal.

En consecuencia, podemos decir que el Diputado, en nuestro país, tiene la elevada misión de interpretar la voluntad nacional, para participar en la toma de las grandes decisiones que determinan el rumbo y el ritmo del desarrollo nacional. Han sido elegidos por la ciudadanía nacional para encarnar el órgano gubernamental de mayor jerarquía de nuestra organización política y social y su labor se traduce en las leyes que rigen nuestra actividad comunitaria. La Cámara de Diputados es la expresión más nítida de nuestro régimen democrático pues en su seno se encuentran representadas las corrientes políticas más significativas de nuestro país.

Además de emitir la normatividad general que rige nuestra actividad social y de representar a la ciudadanía nacional, la Cámara de Diputados participa en el ejercicio de importantes medidas de control que tienen por objetivo

garantizar que los Poderes Judicial y, muy especialmente el Ejecutivo, se ciñan, en el ejercicio de sus atribuciones al ámbito competencial que marca la ley. En este sentido, el órgano legislativo coadyuva a conformar y a preservar no sólo nuestro régimen democrático, sino también nuestro Estado de Derecho.

A través de los representantes de la Nación la ciudadanía pide cuentas de los resultados de su gestión al Ejecutivo Federal y a sus más importantes colaboradores. Con la renovación periódica de sus miembros y con la restricción a la reelección continuada de sus miembros, la Cámara de Diputados permite a la ciudadanía vigilar y escoger a sus representantes, así como participar directamente en las elecciones como aspirante a ocupar un cargo de representación popular.

NOTAS

- 1 Cfr.: "Histoire des Institutions et des Regimes Politiques de la France de 1789 a nos jours", de J.J. Chevallier. 6ed. Dalloz, Paris, 1981, pp. 16 y ss.
- 2 Sieyes, en su obra "¿Qué es el Tercer Estado?", se plantea tres interrogantes fundamentales: "¿Qué ha sido el Tercer Estado? Nada. ¿Qué es? Todo. ¿Qué aspira a ser? Algo.
- 3 "El Contrato Social", de J.J. Rousseau, Garnier Freres, Paris, 1975, p. 243.
- 4 Tomado de: Múrice Duverger: "Constitutions et Documents Politiques", PUF, Paris, 1978, pp. 9 y ss.
- 5 En: "Diputados". Diccionario Jurídico Mexicano. Primera Edición, Porrúa/UNAM, Tomo III, México 1985, pp. 296 y ss.
- 6 "El espíritu de las leyes", Libro XI, Cap. VI.
- 7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p. 101. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1984.
- 8 Hans Kelsen: "Esencia y valor de la democracia", pp. 11 y 12, Editora Nacional.
- 9 EUDEBA, Buenos Aires, 1974.
- 10 En esta sección seguiremos las ideas de Jorge Madrazo en: "Diputados". Diccionario Jurídico Mexicano, 1a. ed., UNAM/Porrúa, México, 1985, pp. 296 y ss.
- 11 "Derecho Constitucional Mexicano", p. 297.
- 12 "Teoría general del derecho y del estado", p. 304.
- 13 El marco de las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo", en El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, p. 14.
- 14 En este sentido es importante destacar el papel de promoción y gestoría que la nueva fracción VI del artículo 73 constitucional asigna a los miembros de la Asamblea de Representante del Distrito Federal.
- 15 Esta Iniciativa de Reformas a la Constitución fue aprobada por el Congreso de la Unión en su periodo extraordinario de mayo de 1987 y turnada a las Legislaturas Estatales, para sus efectos constitucionales.