

abrogación



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

abstención de voto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

abstencionismo camaral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

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

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

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

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

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

acción de inconstitucionalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I...

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

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

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

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

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

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

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

III...

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.

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

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

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

act of parliament

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

acta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

acto legislativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

acuerdos parlamentarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

acusación contra funcionarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

adición a la ley o decreto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

administración pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

administración pública centralizada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

administración pública descentralizada

I. Véase administración pública, administración pública centralizada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

administrativa, función

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

amnistía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

anteproyecto de ley y decreto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

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

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

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

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

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

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

apartado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

articulado

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

artículo

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

artículo transitorio

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

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

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

asamblea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

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

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

asamblea constituyente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

asamblea de representantes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

asamblea permanente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

asamblea, régimen de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 1992.

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

Gran Enciclopedia del Mundo, Durván, Bilbao, 1970.

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

asambleísta

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

asesor parlamentario

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

asiento

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

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

asistencia a las sesiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

asistencia técnica

(Vid. *supra*, asesor parlamentario).

ausentismo a las sesiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

autocalificación

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

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

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Buenos Aires, 1968.

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

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

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

autoconvocatoria

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

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

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

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

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

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

bibliografía

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

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

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

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

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

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