

## técnica legislativa



I. La voz *técnica* deriva del sustantivo latino *technicus* "técnico, especialista" del griego *tekhnikós* "de arte, de destreza, práctico a su vez proveniente de *tekhné* "arte, destreza, oficio", del indoeuropeo *teks-nā* "oficio o arte (de tejer o construir)" BDELE. Según la acepción primera del DAE, la técnica es un adjetivo que significa "perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes". Se aplica también a personas que poseen conocimientos especiales en una ciencia o arte.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *técnico*; inglés, *technical*; francés, *technicien*; alemán, *sachverständiger*, *techniker* e italiano, *técnico*.

En cuanto a la palabra *legislativa* (vid. *supra*, *legislativa*, *función*). Al unirse ambas palabras en la expresión *técnica legislativa*, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general.

II. La *técnica legislativa*, es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en lo que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.

La acción legislativa desarrollada por los parlamentos, debe ajustarse a reglas o normas técnicas en general, pero por lo que atañe al proceso de creación de las normas, su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla elaborando leyes eficaces que garanticen su vigencia. De ahí que como expresa Meehan, la vigencia "requiere el acatamiento de determinadas reglas técnicas, en las etapas de *preparación* y *emisión* de la *voluntad legislativa*; la aplicabilidad, tener presente normas técnicas referidas a la necesaria *publicación* de los actos legislativos y, tanto la eficacia como la conveniencia, el cumplimiento de ciertos preceptos técnicos, referidos principalmente a su *contenido* y a su *forma*":

En el mundo occidental ha sido enfocado el estudio de la técnica legislativa dentro de dos tradiciones que son resumidas por Salvador Coderch de la siguiente forma:

a) La tradición anglosajona (*Legal Drafting*) con muchos años de antigüedad que tiene como punto de partida las formas adoptadas para la redacción de los proyectos de ley en países como Gran Bretaña, los cuales se centralizaban en un órgano dependiente del Gobierno (*Parliamentary Counsel Office*, PCO) compuesto por personas especializadas en la redacción de los textos legales (*draftsmen*). Este órgano fue creado en 1869:

...con el objeto de centralizar la redacción de los proyectos; los *draftsmen* constituyeron un cuerpo prestigioso de redactores (en 1985 eran 28, su formación pasa por ocho años de *juniority* durante los cuales se preparan bajo la tutoría de un senior) que elabora los proyectos a partir de las instrucciones (*legal instructions*) ministeriales que concretan un programa aprobado por el Gobierno.

En esta institución la técnica legislativa condensa toda la orientación del *Common Law*, que en sus aspectos doctrinales consideraban que el juez que conocía de un asunto jurídico, estaba obligado a resolverlo de acuerdo a los precedentes existentes (*stare decisis*), al menos que la ley escrita (*statute*) se refiriera a otro tipo de resoluciones, en cuyo caso el legislador británico estaba obligado a redactar los textos legales con especial cuidado. Dentro de esta tradición se encuentran también los estudios formulados en los Estados Unidos de Norteamérica en la materia, entre los que destacan los trabajos relativos a *legal drafting* y *legal writing*, que tanto a nivel federal como de las

legislaturas estatales, son expresión de prácticas y técnicas legislativas que tienen ya mucho tiempo de ser aplicadas.

b) La segunda tradición que corresponde a los tiempos recientes, está compuesta por la llamada tradición germánica (*gesetzgebungshebre, gesetzgebungstechnik*), a la cual se le ha dado una relevante importancia en el campo de la técnica legislativa.

Esta tradición ha estado ejerciendo considerable influencia en la redacción descentralizada de anteproyectos de leyes, en la que inciden numerosos factores y se caracteriza por otorgar a los diferentes ministerios gubernamentales la responsabilidad de redactar los anteproyectos propios de su área de trabajo, de acuerdo a ciertas reglas consignadas en su técnica legislativa.

El objeto de la técnica legislativa, está comprendido en dos partes: la general y la especial. En la primera su contenido está formado por:

a) Los temas relativos al lenguaje legal (*legal writing*), que se consideran tienen una relativa autonomía y especificidad; y

b) los temas referentes a la estructuración, composición y sistemática de las leyes y disposiciones jurídicas en general. En la segunda, que es la parte especial, se consideran los criterios que deben observarse para elaborar los diversos tipos de disposiciones legales, entre los que se pueden mencionar las leyes procesales, las económicas, así como las que tienen por objeto introducir reformas a normas ya existentes.

III. En México, los estudios de técnica legislativa han sido relegados en virtud de que poco se ha investigado y escrito sobre la materia, lo que ha propiciado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes, así como una precaria bibliografía sobre el particular. En el mejor de los casos, las referencias sobre el tema forman parte del contenido del Derecho Constitucional, por lo que es analizado en forma muy general, sin entrar a los pormenores de las múltiples facetas que hacen del proceso legislativo un capítulo importante del Derecho Parlamentario.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las etapas del proceso legislativo, regulándolas en los artículos 71 y 72, Sección II, denominada "De la Iniciativa y Formación de las Leyes", ubicada dentro del Título Tercero, que trata de la División de Poderes en su capítulo I y del Poder Legislativo en el Capítulo II.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el derecho de iniciativa de leyes o decretos compete a:

I. Presidente de la República;

II. a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y

III. a las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por los funcionarios estatales, en el punto I y III, deberán pasar de inmediato a las comisiones respectivas; las que presenten los diputados y senadores estarán sujetas a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo al inciso f) del artículo 122 constitucional, también tiene el derecho de iniciativa de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión y puede legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, en las materias expresamente señaladas en el inciso g) del artículo 122 constitucional.



La base constitucional de la que se puede desprender la técnica legislativa la constituye el artículo 72, que es el que contiene las diversas etapas del proceso legislativo moderno. Eduardo García Máynez, se ha referido con claridad a las seis etapas que lo integran: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Por lo que se refiere a la iniciación de la vigencia, las reglas aplicables están contenidas en los artículos tres y cuatro del Código Civil.

Es importante destacar que en México son dos los poderes que participan en el proceso de elaboración de las leyes de carácter federal, el Legislativo y el Ejecutivo. Corresponde al primero su intervención en las etapas de iniciativa, discusión y aprobación; el segundo interviene en la sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

A partir de las consideraciones anteriores, la técnica legislativa muy bien podría desglosarse en tres rubros que estarían referidos:

a) técnica de redacción, que comprendería:

1. Iniciativa;
2. dictamen; y
3. voto particular.

b) técnica de discusión, la cual abarcaría:

1. Debate cerrado (lectura); y
2. debate abierto; finalmente, comprendería la *técnica de votación*, cuyo contenido estaría referido a estudiar todos los detalles que rodean a la aprobación de las leyes o decretos por parte de los miembros del parlamento y a los distintos sistemas para recoger la misma (*vid. supra, proceso legislativo*) (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

### ***bibliografía***

BARTOLE Sergio, *Lezioni di tecnica legislativa*, Pubblicazioni ISPREL (Istituto Superiore per l'addestramento del Personale delle Regioni e degli Enti Locali), Padova, Italia, 1988.

CORONA FERRERO, Jesús M., Francesc Paul Vall y José Tudela Aranda, *La técnica legislativa a debate* Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 1994.

*Curso de Técnica Legislativa*, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, Porrúa, México, 1991.

MEEHAN, José Héctor, *Teoría y técnica legislativas*, De Palma, Buenos Aires, 1976.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973.

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

*Política y Proceso Legislativos*, Coloquio, Senado de la República/UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985.

## tiempo de las intervenciones

I. Del latín *tempus* tiempo, intervalo, duración. Época, estación, momento. *intervenire* (in -entre, en, vuestro + *venire* venir).

Alemán, *éingriff*, *intervention*; francés, *intervention*; inglés, *intervention*; italiano, *Intervenzione*; portugués, *interveção*.

II. Los parlamentos son órganos deliberantes por excelencia; dicha característica se hace visible en los debates o discusiones que los legisladores llevan a cabo en relación con determinados asuntos, y la aprobación de proyectos de ley o decreto que forman parte de su función y competencia. En tal virtud, todas las decisiones (votaciones) de un cuerpo legislativo deben ser precedidas de deliberaciones en las que se otorgue a los parlamentarios la oportunidad de manifestar la postura que consideren adecuada y así permitir que las diversas fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo puedan hacerse oír y dejar constancia de su dicho, con la finalidad de que opinión pública tenga conocimiento del hecho y lo valore.

El acto de la deliberación, por la importancia que en él está implícita requiere de una correcta ordenación, la cual varía de unos países a otros. En un principio el parlamento británico adoptaba el principio del debate libre; sin embargo, este sistema provocó discusiones interminables y que las mismas se vieran afectadas por prácticas de obstrucción, con el consecuente desvío del sentido del debate, dificultando con ello el trabajo parlamentario asignado al día de la sesión. Lo anterior dio lugar a la aparición de fórmulas restrictivas para intervenir en las discusiones, y normas rígidas para establecer la duración del uso de la palabra y para reglamentar los turnos correspondientes. Los límites al tiempo de las intervenciones tienen el propósito de facilitar y dar cauce a las tareas legislativas, y con ello eliminar largas exposiciones de argumentos que generalmente no contribuyen a esclarecer los puntos sobre los que versa la discusión.

El parlamento italiano distingue entre intervenciones en la discusión de proyectos de leyes o mociones y lectura de discursos; en el primer caso se permite el uso de la palabra hasta un máximo de 45 minutos en la discusión en lo general y en el segundo hasta de 30, permitiéndose que en el primer caso pueda duplicarse el tiempo de la disertación, sobre todo tratándose de proyectos de leyes constitucionales, de leyes electorales y proyectos de *delegación legislativa*. El Presidente de la Cámara puede también autorizar discrecionalmente la ampliación del tiempo para el uso de la palabra, según la importancia del proyecto de ley que se discuta. El Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia regula periodos más breves de duración de las intervenciones de los diputados, específicamente en la discusión en lo particular de las leyes o decretos, las llamadas al orden de los trabajos, al planteamiento de la cuestión, en cuyo caso pueden hablar hasta por un máximo de 15 minutos un orador a favor y otro en contra.

La regla general de los parlamentos es que los diputados pueden hablar una sola vez en la misma discusión, salvo para razonar su voto, para alusiones personales y para plantear mociones. Es conveniente precisar que la regulación liberal del tiempo de las intervenciones está acompañada por la atribución que se da a los diputados (20 en el caso de Italia) o a los presidentes de grupos parlamentarios para solicitar el cierre de una discusión en el pleno, en cualquier momento del debate.

Más estricta que la italiana es la reglamentación del uso de la palabra por el Congreso argentino, en especial el reglamento de la Cámara de Diputados de diciembre de 1963 y sus modificaciones de julio de 1991. De acuerdo con éste, cada diputado, salvo el "miembro informante" de la comisión respectiva, no podrá hacer uso de la palabra en la discusión general sino una sola vez, a menos que tenga que rectificar hechos o aseveraciones equivocadas, en cuyo caso dispondrá de diez minutos improrrogables. Esta limitante se compensa con el derecho reconocido a los autores de proyectos y a los representantes de grupos parlamentarios, quienes pueden hablar hasta una hora, el doble de lo permitido al resto de los diputados. La duración de las sesiones puede prolongarse



durante un tiempo muy considerable, si la Cámara declara el debate libre, "en cuyo caso cada diputado tendrá derecho a hablar cuantas veces lo estime conveniente, pero exclusivamente sobre el asunto sometido a discusión" (art. 132).

Las disidencias y observaciones al proyecto podrán desahogarse en intervenciones de 15 minutos por los representantes de los sectores políticos y de media hora por los diputados que hubiesen formulado observaciones. En las discusiones en lo particular de cada artículo, cada diputado podrá hablar durante 10 minutos y hasta por cinco en una segunda ocasión, pero existe el deber de guardar la unidad del debate. También es de tomarse en cuenta que las sesiones no tienen duración determinada y se levantan al concluir el *orden del día*, por resolución de la Cámara o cuando la hora fuese avanzada. Esto mismo ocurre cuando la Cámara hubiese pasado a *cuarto intermedio* y no reanudara la sesión en el mismo día, caso en el cual se considera levantada de hecho.

La regla general de la Asamblea francesa es la del artículo 54 de su reglamento, el cual determina en su tercer párrafo: "Salvo en los debates limitados por el Reglamento, el Presidente puede autorizar explicaciones de voto durante cinco minutos cada uno, a razón de un orador por grupo". El mismo precepto autoriza al Presidente a invitar al orador a que concluya o permitirle el uso de más tiempo, si bien el artículo 55 determina que los oradores no podrán en ningún caso rebasar el tiempo para el uso de la palabra que corresponda a su grupo. Adviértase que la Asamblea francesa reconoce el derecho colectivo al uso de la palabra y lo regula en forma estricta, lo que está incluido en el artículo 55 de su reglamento, cuyo apartado tres ordena: "Cuando un grupo agote el tiempo para el uso de la palabra, no se concederá ésta a sus miembros".

El caso alemán resulta aún más severo en la regulación del tiempo de los debates y la duración de las intervenciones. Su artículo 35 establece la regla general de que las intervenciones de los oradores no sobrepasen los 15 minutos, a menos que un grupo parlamentario pida la ampliación hasta un máximo de 45, lo cual puede autorizarse por el Presidente del parlamento, si así lo aconseja el asunto que se debate y el estado en que se encuentre éste. El propio Presidente puede quitar la palabra a quien sobrepase el límite de tiempo, después de haberlo amonestado una vez. Si el orador es amonestado tres veces durante su discurso por motivos de tiempo o por desvíos del tema, el Presidente está obligado a retirarle la palabra y a no concedérsela de nuevo durante todo el debate. Una regla específica del parlamento federal alemán es a la duración de los debates sobre temas de interés general y de actualidad. En un día de sesiones sólo puede celebrarse un debate de este tipo y su duración se limita a una hora, pudiendo prorrogarse hasta por 30 minutos más. En estos casos ningún orador podrá hablar más de cinco minutos.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Venezuela determina que las intervenciones de los diputados, que no podrán ser más de dos acerca del mismo asunto, tendrán una duración de no más de treinta minutos la primera, quince minutos la segunda y cinco la tercera, si fuera procedente. Los puntos de acuerdo dan lugar a intervenciones de cinco minutos, tiempo que se concede igualmente por alusiones personales.

En el parlamento español se determina como regla general que las intervenciones para discutir cualquier asunto no excederán de diez minutos; si el debate fuera de los calificados como de *totalidad*, los turnos son de quince minutos, pero los grupos parlamentarios podrán fijar su posición hasta en diez, aunque ningún diputado puede intervenir en representación de un grupo parlamentario durante más de una tercera parte del tiempo establecido para cada grupo parlamentario, dejándose a la presidencia, mediante acuerdo con la Mesa, determinar el cierre de una discusión. Las rectificaciones pueden replicarse una sola vez y por tiempo máximo de cinco minutos, y las alusiones personales se podrán discutir en un máximo de tres.

III. El Congreso mexicano, regula el tiempo de duración tanto de las sesiones, como de las intervenciones de los diputados: la regla general es que los diputados pueden hacer uso de la palabra hasta por treinta minutos en la discusión de cualquier asunto, según lo determina el



artículo 103 del Reglamento, cuya redacción hace suponer que con el permiso de la Asamblea un orador puede disponer de más tiempo para desahogar su discurso. Las intervenciones por alusiones personales y para la rectificación de hechos no podrán pasar de cinco minutos y sólo se permite hablar más de dos veces sobre una misma cuestión a los miembros de la comisión dictaminadora y a los autores de las proposiciones que se discutan. Fuera del Reglamento, y en virtud de la admisión de prácticas parlamentarias, se ha aceptado que los individuos que hacen uso de la palabra dispongan hasta de quince minutos como máximo, según acuerdo de los grupos parlamentarios, tiempo que se reduce a diez minutos cuando se trata de otro tipo de intervenciones.

La tendencia de los parlamentos es el abuso del debate y de las intervenciones en tribuna por los diputados, no en calidad de representantes individuales, sino como miembros de los grupos parlamentarios. De allí que los reglamentos pretendan ordenar el debate y limitar la extensión de los discursos, obligando a los grupos parlamentarios a ponerse de acuerdo en el tiempo que cada uno dispondrá para sus alegatos tribunicias. Igualmente, esto plantea una contradicción entre el derecho colectivo al tiempo del debate y el carácter individual de la votación de los diputados, pues la primera obliga a la estricta disciplina partidaria y la segunda a la libertad de sufragio para los representantes. En todo caso, el debate prolongado es el retardo deliberado de las votaciones conveniente a alguno de los grupos parlamentarios o a los legisladores en lo particular, por lo que los reglamentos contienen formas severas para combatir esta práctica llamada *filibusterismo* (JORGE MORENO COLLADO).

#### **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973 SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

#### **título**

I. Del latín *titulus* inscripción, letrero, señal.

Alemán, *titel*, francés, *titre*, inglés, *title*, italiano, *titolo*, portugués, *Título*.

II. La palabra *título* tiene diversas acepciones en nuestro lenguaje, sus usos más frecuentes son a manera de enunciado o "nominación" de un libro o documento, o bien el nombre que expresa un grado o una profesión. jurídicamente, la palabra *título* también tiene varios significados, uno de ellos consiste en el documento esencialmente transmisible para ejercitar el derecho literal y autónomo que en él se consigna (título de crédito o título de propiedad). Por otra parte, en la técnica legislativa existen ciertas reglas de ordenación de un cuerpo normativo, el cual, si es de extensión considerable, como ocurre con los códigos (Civil, de Comercio), puede dividirse en los siguientes apartados: libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones, incisos, numerales y párrafos.

Esta división puede variar según la amplitud de lo regulado. El *título* es así el vocablo o la expresión con la que se da a conocer el asunto o materia de cada una de las partes o divisiones de un texto normativo, con la posibilidad de ser, en ocasiones, la división más general de una ley. Tradicionalmente los libros se han dividido en títulos, pero cuando las materias de que tratan los libros son demasiado extensas, éstos se dividen en apartados o partes y ellas en títulos.

Cuando un ordenamiento legal se encuentra dividido en títulos, el primero, tradicionalmente, contiene las disposiciones generales y los siguientes se refieren a instituciones específicas. El método organizado que con la división se logra para la creación de las leyes, facilita el análisis sistemático del comportamiento final del producto legislativo. En tal virtud, los títulos expresan unidad en la división del texto legal.

Otra de las acepciones de *título* es la que la Constitución General de la República contiene en el artículo 12: "En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno en los otorgados por cualquier otro país". Esto explica que la propia Constitución sancione con la pérdida de la nacionalidad (art. 37, inciso A), fracción II), al mexicano que acepte usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y con la pérdida de la ciudadanía a quien admita del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.

El precepto transcrito consigna una garantía específica de igualdad al negar cualquier distintivo social entre la población, y con ello otorgar o reconocer a cualquier persona los mismos derechos e igual capacidad jurídica, sin que nadie goce de privilegios ante la ley por pertenecer a un grupo social favorecido. El orden jurídico nacional establece la igualdad de los individuos desde el punto de vista estrictamente humano, es decir, sin que en ello tenga importancia alguna la posición social, económica, política, o religiosa.

La garantía de igualdad es un legado de la Revolución francesa para todos los regímenes democráticos, ya que con anterioridad a este movimiento los individuos, independientemente de su posición económica o intelectual, y por el sólo hecho de su nacimiento pertenecían a determinada categoría: nobleza, clase media o plebe, cuya existencia se mantenía por la herencia, obteniendo las oportunidades o los obstáculos para su desarrollo en razón del título que por tradición y sin esfuerzo o mérito alguno, se les hubiese conferido.

III. La Constitución mexicana de 1917, hace una prohibición para conceder títulos de nobleza, prerrogativas hereditarias, honores aristocráticos a un individuo, no implica prohibición alguna para reconocer títulos profesionales, ni para que se recompense a una persona por obras meritorias que realice, a través del otorgamiento de reconocimientos de diversa índole. En efecto, el segundo párrafo del artículo 5º. constitucional establece: "La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio...", entendiéndose aquí por título el reconocimiento de habilidades técnicas y científicas y la patente de autorización y/o exclusividad que puede obtener el poseedor de dichos atributos. En el mismo sentido debe interpretarse el párrafo noveno del artículo 28 de la Constitución mexicana, que determina que no son monopolios

...los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de una obra y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores. Debe quedar claro que la Carta Magna únicamente pretende erradicar cualquier distinción social que pueda perpetuarse en una descendencia indefinida (JORGE MORENO COLLADO).

#### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.



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

*Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica, México, 1987.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cfr.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en XLVIII *Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

## **transición política**

I. *Transición* posee la misma raíz de *transformar*, en latín transformare: hacer cambiar de forma o de naturaleza algo (*trans*-hecho de que se haya completado un cambio, + *ikos* pertenencia, de. Relativo a cuestiones de gobierno o del Estado.

Alemán, *übergang*, *transició*, *staatsman*; francés, *transition politique*; inglés, *politician transition*; italiano, *transizione politica*, portugués, *transição política*.

II. La transición política alude a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de un tipo de régimen a otro; o de una etapa, a otra considerada más avanzada. La transición, como concepto teórico, se vincula con otras categorías analíticas como cambio político, modernización política, desarrollo político y reforma política. Pese a que el concepto de transición se refiere a movimientos políticos de la sociedad, su contenido y uso más frecuentes tienen que ver con procesos evolutivos y progresivos de carácter pacífico, normalmente pactados entre los grupos políticos que se disputan el poder del Estado. Cabría preguntarse, si el cambio provocado por una revolución en el significado clásico del término, puede ser considerado como una transición en el sentido del lenguaje contemporáneo. Es difícil que se llegue a esta convención, sobre todo porque en los tiempos que corren ya no son frecuentes ni posibles las revoluciones que conoció la humanidad durante el siglo XIX y parte considerable del XX. A este respecto los teóricos más autorizados, como lo son Przeworski y Rustow coinciden en que "las transiciones son exclusivamente el resultado contingente de conflictos sociales que no pueden más que solucionarse de manera pacífica, sin la eliminación del contrario, y con apelación a los métodos democráticos" (CÁRDENAS GRACIA, 1993).

La transición política, tal como lo discute la sociedad contemporánea, consiste en la transformación de los regímenes o de los sistemas políticos autoritarios o tradicionales en formas políticas modernas y democráticas. El tránsito de un tipo al otro, al reconocerse como transición democrática, supone una doble instrumentación: En primer lugar, la transición democrática implica la adopción de métodos democráticos para llegar a la democracia, por lo que, en segundo término, es una transición a la democracia, es decir, un recorrido hacia el establecimiento de instituciones democráticas: Régimen representativo, división de poderes, libertades civiles y políticas, partidos, elecciones, Constitución, autonomías regionales (federalismo, municipalismo) pluralismo parlamentario, etc. Desde esta perspectiva, la transición política ha de pasar por un proceso constituyente, a fin de crear un nuevo régimen aún cuando no se construya un régimen inédito.

Un aspecto interesante del uso del concepto transición democrática, es resolver si ésta se da cuando el tránsito ocurre a partir no de un régimen autoritario o no democrático, sino de un sistema formalmente democrático, cuyas estructuras se resisten a la plena democratización, o por incapaces e ineficaces para generar la democracia. Se trata de un planteamiento por demás interesante, pues la oposición a adoptar el concepto cuando se dan las condiciones apuntadas, obedece a cuestiones ideológicas que forman parte del mismo proceso de transición. Es decir, sin ser un cuestionamiento de orden teórico, es una afirmación ideológica que forma parte de la lucha por el poder, subyacente en los elementos que integran la transición. Desde esta perspectiva, la transición política y/o democrática no es un paréntesis en la rueda de la historia de las sociedades,



sino parte de la dinámica y de la dialéctica de las contradicciones de éstas. Es en estos términos como se desarrolla la definición de transición de O'Donnell y Schmitter, para quienes consiste en

...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No se hallan en flujo permanentemente sino que, además, por lo general son objeto de contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. (CÁRDENAS GRACIA, *op. cit.*)

La transición política, como proceso deliberado, tiene un periodo de gestación histórico, durante el cual se van produciendo los factores condicionantes del cambio. Así ocurrió en la España posterior a la muerte de Franco. Aunque este hecho singular desencadenó y apresuró el cambio de la dictadura a la democracia, no puede atribuirse sólo a la muerte del caudillo el desenlace político ocurrido.

Es indudable que la sociedad española había preparado a lo largo de varios lustros los factores que finalmente favorecerían el enraizamiento de una democracia moderna, de manera por demás veloz. Ninguna transición política carece de pasado, ni está exenta de un previo cultivo sociohistórico, así parezca que su surgimiento es súbito y sorpresivo, como el ocurrido en la Unión Soviética y en el resto de los países del este de Europa. El periodo de preparación, que puede en apariencia ser considerado como simultáneo a la transición, es lo que O'Donnell y Schmitter (1988) denominan la "liberalización", (paso previo a la democratización) la cual inicia según Cárdenas Gracia (1993), en razón de:

- a) El régimen autoritario fue cumplido con las necesidades funcionales que dieron origen;
- b) pérdida de legitimidad del régimen;
- c) conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición gobernante; y
- d) por presiones externas que obligan al régimen a revertirse de una apariencia democrática.

El propio Cárdenas Gracia considera que la adopción del régimen liberal democrático puede obedecer a la creencia de los líderes gubernamentales de que éste es más apropiado dadas las circunstancias de crisis que se vive, o al colapso de los modelos socioeconómicos que le dan sustento al régimen político, lo cual hace pensar a los gobernantes no democráticos que con la liberalización "tienen poco que perder", o bien, "se llega a creer que la liberalización repercutirá en su propio beneficio porque al hacerlo ganarán legitimidad".

Otro aspecto sobresaliente del tema, es reconocer que la transición no siempre ocurre del autoritarismo a la democracia sino que en periodos críticos de la misma segunda parte del siglo XX ha tenido lugar lo que Linz llama "la quiebra de las democracias", o sea, el fracaso del modelo democrático en el que los estados de excepción, Alemania e Italia, son puntos de arranque para análisis muy fructíferos, a los cuales puede agregarse, entre otros, el colapso en 1973 de la democracia chilena. Sin embargo, el fenómeno más recurrente de transición política es aquel considerado por Huntington la Tercera Ola de la Democracia; la ola que inundó al mundo entre 1974 y los finales de la década de los ochenta, y condujo a la democratización de unos 30 países" (GIUSEPPE DI PALMA, *Las transiciones a la democracia*, 1993).



Dentro de la teoría de la transición, a partir de las explicaciones de Rustow, quien inaugura el concepto y el enunciado, se precisa este fenómeno como un proceso "racional" de "actores políticos", es decir, como un hecho social de interés y juegos en la disputa de liderazgos. Cárdenas Gracia (1993) concluye de la obra de Rustow que la democracia es el resultado "de los actores políticos que desean resolver los conflictos de la sociedad instrumentando mecanismos, procedimientos y reglas pacíficas y aceptables para todos, de solución de conflictos"; y agrega que:

... en las transiciones no se negocia la totalidad del sistema político, se negocian normas e instituciones jurídicas: normas electorales, tipo de régimen (parlamentario, presidencial o semipresidencial), el tipo de Estado (unitario o federal), controlar al Poder Ejecutivo, derechos de las minorías políticas, etcétera.

Cabría preguntarse, en este sentido, si todo esto puede tener lugar no como efecto "racional" de negociaciones, sino a consecuencia de resultados electorales, o sea, de la *alternancia*, en la medida en que ésta signifique echar del poder a un grupo o partido dominante que ha ejercido el dominio y dirección política del Estado durante un periodo prolongado y no únicamente la llegada al gobierno de un partido diferente al mayoritario hasta entonces.

No cabe duda que apelar tanto en la praxis como en la reflexión a la transición política o a la transición democrática, es manifestar un voto de confianza en el uso de la razón como instrumento de arreglo en la lucha por el poder y más aún en el diálogo y la negociación como mecanismo de creación de regímenes políticos, sobre todo si entendemos a la teoría política que privilegia como factores causales del origen coyuntural de los regímenes políticos a la revolución, el golpe de Estado, la restauración y la revisión integral de la Constitución, mediante los cuales pueden implantarse "en un país dado modos de gobierno ya probados o regímenes políticos inéditos" (QUERMONNE, 1986), criterio que se asemeja a las ideas de Linz acerca de que en las transiciones hay que distinguir entre los procesos de redemocratización y los procesos de aquellos países en donde por primera vez puede aparecer la democracia.

La transición debe diferenciarse de otros procesos políticos de transformación que han tenido lugar en fechas históricamente determinadas y en las cuales se les reconoce con su propio término o vocablo. Este es el caso del *transformismo*, acaecido en la Italia de fines del siglo XIX y que fue denominado "la revolución parlamentaria", consistente en la sustitución de la derecha histórica que había gobernado ininterrumpidamente desde la unificación italiana, por la izquierda en la dirección del Estado. Esta sustitución enaltecida en un memorable discurso de 1876 pronunciado por Agustino Depretis, aludía a la "unificación de las partes liberales de la Cámara quienes debían asumir la responsabilidad de "ofrecer respuestas más adecuadas y eficaces" a los viejos problemas no solucionados por la derecha. El transformismo de Depretis se reducirá a proponer desde el parlamento un "gobierno de unidad nacional" caracterizado por el *centrismo* y la negociación inescrupulosa. La connotación negativa del *transformismo* se deriva de que la "fecunda transformación" evocada por Depretis y sus seguidores se redujo a "un nuevo tipo de práctica parlamentaria consistente en una continua negociación de votos entre la mayoría y la oposición, en la corrupción elevada a recurso político fundamental y determinante, en algo totalmente distinto de la rara transición de hombres políticos de un sector a otro del parlamento, de un partido a otro". (ALFIO MASTROPAOLO, *Diccionario de política*, 1982, pp. 1638-1640). Es importante la advertencia de no confundir *transición con transformismo*, pues en éste, como afirma Mastropaolo, "se individualizará el síntoma de un estado patológico de todo el sistema parlamentario, la causa de una ineficiencia como centro neurálgico del sistema político, de su incapacidad para dar vida a alineamientos definidos y compactos, mayorías estables, oposiciones responsables"

En América Latina la *transición democrática* es un fenómeno recurrente en la mayoría de los países de la región durante la década de los ochenta. Su manifestación más destacada ocurrió en el campo electoral y en el de la formación de asociaciones y partidos políticos, pero todo ello tiene lugar en medio de agudas crisis económicas que acusan la debilidad de las instituciones



democráticas y lo difícil de su consolidación. Esta contradicción paradójica la advierte muy bien Dieter Nohlen, para quien

...dentro de esos problemas actuales de la consolidación democrática, aparecen contornos sin precedente en la política latinoamericana. Por una parte la crisis socioeconómica es de una profundidad incalculable, debido a la agudización de las carencias financieras, de las dificultades para modernizar la estructura productiva y de los niveles de pobreza y marginalidad social. Por otra parte, paradójicamente, se vive en un renacer del espíritu democrático y de valoración de las instituciones representativas... En este medio de esta mezcla entre crudos problemas socioeconómicos y esperanzas democráticas, subsisten, además, amenazas internas a la estabilidad política, especialmente de parte de los militares, pero también de grupos insurgentes o terroristas de distinto signo (*Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, 1990).

Otro rasgo recurrente de las mutaciones políticas latinoamericanas es su incidencia sobre la reforma del sistema presidencial y su sustitución por un régimen de tipo parlamentario, sobre lo cual Sartori (1994) expresa una opinión adversa. En efecto, éste reconoce que el presidencialismo en Latinoamérica, es un modelo que funciona inadecuadamente, porque se fundamentan en sistemas partidistas equivocados y porque los presidentes tienen "todo el poder, como lo afirma Minwaring, para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil sostener apoyo para ejecutarlos" Sin embargo, Sartori no considera que el parlamentarismo es el remedio al presidencialismo ineficaz, pues el régimen parlamentario requiere de partidos largamente socializados, cohesivos y disciplinados, pues "con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales". Aunque este autor reconoce que Chile, Argentina y Venezuela podrían permitirse un cambio al parlamentarismo, considera que finalmente fracasarán en el intento.

Entonces dice lo que importa es saber si, en caso de que los países latinoamericanos adoptaran sistemas parlamentarios, el funcionamiento de éstos será mejor que el de las asambleas de gran parte de la Europa continental hasta las décadas de 1920 y 1930. Lo dudo mucho -enfatisa- porque claramente sabemos que la América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos (pp. 107-115).

Cualquiera sea el instrumento operativo, lo cierto es que en América Latina existe una probada vocación para la democracia, pues como dice García Laguardia, (Prólogo, 1988) "la actividad democrática es de sentido común", si bien es necesario que concurren diversos factores favorables para implantarla en nuestros países, tal como ocurrió en el caso español, experiencia que se ofrece como paradigma. Afirma García Laguardia:

En el tránsito de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, no basta que se produzcan elecciones limpias y libres que legitimen las nuevas fuerzas e instituciones. El funcionamiento formal de los nuevos regímenes debe corresponder a una transformación de los votos depositados en las urnas, en poder real,

lo cual necesita de concertación que genere consenso, apoyo popular, fuerza de decisión que estructura la estabilidad, la cual es otro presupuesto de la transición.

**III.** En México, la transición democrática es un proceso aceptado como acción deliberada, como propósito político y como ingeniería política. José Francisco Ruiz Massieu (1993) define el concepto como

...un proceso de cambio cualitativo, por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que su cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en corto tiempo. También se considera como transición aquella transformación por la cual una democracia se profundiza con gran celeridad, y las

instituciones políticas penetran con mayor efectividad en la realidad y se convierten en verdadera práctica institucional.

Un primer periodo de transición, en el segundo de los sentidos anotados por Ruiz Massieu, al que llama "proceso democrático", lo experimentó México en 1977, en la conocida Reforma Política operada por el ideólogo Jesús Reyes Heróles y que permitió la pluralización del régimen de partidos y de la Cámara de Diputados del Congreso. Esta reforma quedó desfasada, a grado tal que han ocurrido numerosos cambios en materia electoral y representativa a lo largo de casi dos décadas. Sin embargo, como afirma el propio Ruiz Massieu:

...en todo caso, tanto el proceso democrático como la transición son, en sí mismos, cambios pacíficos y pactados, pero se separan en cuanto a la naturaleza del pacto: en la transición es inmediata y formal, y en el proceso democrático no es, en todo momento, una evolución conducida, frente a la transición que, forzosa e insoslayablemente, es una mutación regida.

La transición en México ha sido adoptada formalmente como reforma electoral y reforma del Estado. Sobresalen los planteamientos relativos al "acotamiento" del poder presidencial, el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, pero no dejan de enfatizarse la organización y equidad electorales, el federalismo y nuevas formas participativas de la sociedad y la ciudadanía en la toma de decisiones. En los acuerdos participan el Gobierno, los partidos políticos, y numerosas agrupaciones políticas civiles y las cámaras de diputados y senadores para favorecer las convergencias parlamentarias y concretar las reformas de cambios legislativos de orden constitucional y legal (véase *reforma política y reforma del estado*) (JORGE MORENO COLLADO).

#### ***bibliografía***

BADIA, Juan Fernando, *Del régimen autoritario de Franco a la democracia: La transición política*, Capel, San José, Costa Rica, 1988, prólogo de Jorge Mario García Laguardia

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1987, t. II.

Cambio XXI, Fundación Mexicana, *Las transiciones a la democracia*, Presentación de José Francisco Ruiz Massieu, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, que contiene trabajos de Giuseppe di Palma, Jaime F. Cárdenas Gracia, Francisco José Paoli Bolio, Diane E. Davis, José Woldenberg, Carlos Castillo Peraza, Jaime Sánchez Susarrey y Carlos Sirvent.

LINZ, J.J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo (comp.), *Tendencias del cambio democrático*, UNAM, 1994; incluye ensayos de Mario Melgar Adalid, Ricardo Méndez Silva, Luis Díaz Müller, Pierre le Long, Jorge Turner, Jaime Cárdenas, Carlos Fazio y Manuel Becerra Ramírez.

O'DONNELL, Guillermo, C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988.

PICADO SOTELA, Sonia, Dieter Nohlen *et al.*, *Transición democrática en América Latina: La transición política*, IIDH-Capel, San José, Costa Rica, 1990.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Du Seuil, 1986.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

#### ***tratado y convenio internacional***

I. Verbo *convenir* del latín *convenire*, ser del mismo parecer, ser apropiado, venir o ir juntos (*com-con + venire* venir), *inter*-entre, en, vuestro + *nationem*, acusativo de *natío* pueblo.



Alemán, *uebereinkunft internacional*; francés, *Convention, accord internacional*; inglés, *international agreement*, italiano, *convenzione internazionale*; portugués, *Convénio Internacional*.

II. El instrumento legal que contiene las disposiciones generales en materia de acuerdos de voluntades internacionales se denomina Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuya firma se llevó a cabo el 23 de mayo de 1969, y su entrada en vigor el 27 de enero de 1980, luego de recibirse las ratificaciones de los 33 estados signatarios (tal como lo prevé el propio Tratado). Esto marcó el fin del carácter consuetudinario que hasta entonces se le atribuía a las normas que regulaban el derecho de los tratados.

A pesar de que la Convención de Viena únicamente reglamenta los tratados concluidos entre estados, sus disposiciones no se ven debilitadas por el hecho de que un tratado sea celebrado por otros sujetos del Derecho Internacional, como lo son las organizaciones internacionales. De acuerdo con el artículo 2º. primer párrafo de esta Convención, se entiende por tratado "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Es decir, un tratado internacional es el acuerdo de voluntades de dos o más estados, (entendiendo a éstos como "Estado-nación"), por medio del cual se crean y/o modifican derechos y obligaciones para los gobiernos.

Atendiendo diversos factores, los tratados pueden clasificarse en varios grupos, sobresaliendo entre ellos dos criterios fundamentales:

1. Por su clasificación de fondo se distinguen dos tipos:
  - a) Los tratados-contratos, cuya finalidad se limita a crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado; y
  - b) los tratados-leyes; destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria.
2. Según el número de partes que intervienen en un tratado/ se puede hablar de:
  - a) Tratados bilaterales o bipartitos. (Celebrados entre dos Estados); y
  - b) Tratados multilaterales, plurilaterales y multipartitas. (Celebrados entre más de dos Estados.)

Los tratados internacionales se rigen por los siguientes principios generales de derecho:

-*Norma pacta sum servanda*. Principio que afirma la obligatoriedad de los tratados, en tanto a las partes se refiere, precisando que su cumplimiento se acompañe de la buena fe. Algunas teorías como la de Kelsen, y la Escuela de Viena, así como la sustentada por Dionisio Anzilotti, sostienen que este principio es la base del sistema jurídico internacional.

-*Res inter alios acta*. Un tratado causa efecto solamente entre las partes que lo celebran. No puede, en principio, obligar a los sujetos que no han participado en él.

-*Ex consensu advenit vinculum*. Los estados deben manifestar libremente el consentimiento para obligarse por un tratado.

En el artículo 7o. de la Convención de Viena, se establece que para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado a obligarse por el mencionado instrumento legal, se considera que una persona:

- a) Representa a un Estado: Si presenta los adecuados plenos poderes (documentos que otorgan la facultad de negociar y comprometer los intereses del Estado); o
- b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

Asimismo, se establece que en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, representan a su Estado las siguientes personas:

- a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;
- b) los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano.

El proceso de celebración de los tratados consta de cuatro etapas:

**1a. Negociación.** Es el proceso mediante el cual las partes que pretenden llevar a cabo el acuerdo internacional, manifiestan sus pretensiones y condiciones. En la negociación se debe lograr un acuerdo entre las partes con el fin de determinar las cláusulas del tratado.

**2a. Adopción del texto.** Es la aceptación del tratado negociado. La adopción del tratado bilateral debe ser por unanimidad; sin embargo un tratado multilateral, se aceptará por mayoría de dos tercios de los estados presentes y votantes, a menos que dichos estados decidan por igual mayoría aplicar una regla distinta (art. 9 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

**3a. Autenticación del texto.** Es la firma ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de los Estados parte en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figura el texto. Se prevé que las partes pueden determinar un procedimiento especial para otorgar la autenticidad al convenio (art. 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

**4a. Manifestación del consentimiento.** Se llama así al acto mediante el cual los estados se obligan a cumplir el tratado. En su artículo 11, la Convención de Viena señala como formas de la manifestación del consentimiento:

- a) La firma;
- b) el canje de instrumentos que constituyen un tratado;
- c) la ratificación;
- d) la aceptación;
- e) la aprobación; y
- f) la adhesión.

Existe una figura en el Derecho Internacional Público denominada *reserva*, misma que consiste en la declaración unilateral en virtud de la cual un Estado manifiesta (ya sea en la firma, ratificación,



aceptación o adhesión del tratado) que no tiene la intención de obligarse por una de las cláusulas del tratado; o bien, que dicho Estado la entiende en un sentido determinado. La Convención de Viena establece en su artículo 24, que un tratado entra en vigor de la manera y en la fecha en que en él se disponga o en que acuerden los estados negociadores. De lo contrario, el tratado surtirá sus efectos tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los estados negociadores en obligarse por el mismo. La enmienda es concebida como el cambio de una o más de las disposiciones que afecten a los estados parte del tratado; mientras que la modificación se refiere a un acuerdo celebrado por algunas de las partes, para cambiar el tratado respecto a ellas exclusivamente.

Las especificaciones referentes a la nulidad de un tratado, que es el estado en que se considera al mismo como no sucedido o el vicio que le impide producir sus efectos, se encuentran contenidas en los artículos 42 al 53 de la Convención de Viena, clasificándolas en dos grupos:

a) *Las causales de invalidación*, cuya invocación debe hacerla la parte afectada, y consisten en: violación a una norma de derecho interno, restricción a los poderes del representante, error, dolo y corrupción del representante.

b) *Las causas de nulidad* son: la coacción sobre el representante de un Estado, la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, incompatibilidad con una norma de *jus cogens* (Derecho internacional).

Con la terminación del tratado, las partes implicadas quedan exentas de continuar el cumplimiento del mismo, sin afectarse ningún derecho o situación jurídica que se hubiese creado durante su periodo de vigencia. La suspensión de un tratado es la pausa en el cumplimiento de las obligaciones de los estados parte en un determinado periodo, cuya duración dependerá de la desaparición de los motivos que la propiciaron.

Las causas de terminación y suspensión de un tratado quedan explícitas en la Convención de Viena, en los artículos 54 al 64, y son:

- Voluntad de las partes;
- denuncia;
- celebración de un tratado posterior;
- violación grave de un tratado;
- imposibilidad subsiguiente de cumplimiento;
- cambio fundamental de circunstancias; y
- aparición de una nueva norma internacional de *jus cogens*.

III. En el orden jerárquico del sistema jurídico mexicano, se concede a los tratados internacionales especial grado, así lo dispone el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

En este precepto radica la llamada *supremacía constitucional*, la cual significa que la Ley Fundamental es precisamente la primera en jerarquía, siguiéndole las leyes federales y los tratados internacionales en igual grado, pero condicionados en su validez a su congruencia y concordancia con el texto de la Constitución.

La facultad de celebrar tratados internacionales corresponde al Presidente de la República de conformidad con la fracción X del artículo 89 constitucional; sin embargo, tal atribución no es amplia y libre pues se encuentra restringida por la forzosa aprobación que debe realizar el Senado de la República de dichos instrumentos legales. Además, el Ejecutivo Federal debe observar los principios normativos primordiales de política exterior, establecidos por la propia ley fundamental, consistentes en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. En tal virtud, podría afirmarse, en un principio, que la celebración de tratados internacionales en México, se integra por la concurrencia de dos voluntades: la del Presidente de la República y la del Senado. En virtud del sistema federal que rige en México, se entiende que los estados de la República poseen una *soberanía* (vid. *supra*) limitada, por lo cual no pueden celebrar convenios internacionales (fracción I del art. 117); esto queda reservado al Estado Federal a través del Presidente (Jefe de Estado), pero las entidades deben manifestar su voluntad por medio del órgano que los representa igualmente: la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Sin embargo, es preciso puntualizar que el Senado de la República no actúa como consejero o director del Ejecutivo, sino solamente proporciona la aprobación necesaria para que el presidente ratifique la conclusión realizada por los representantes plenipotenciarios. En relación con esto, se presenta un problema digno de mencionar: Si ocurriera el caso en que el Presidente de la República ratifique un tratado internacional al que el Senado no hubiese otorgado su aprobación, existiría una doble situación jurídica. En el fuero interno del Estado, el tratado internacional no tendría validez por faltar uno de los requisitos indispensables para la misma; mientras que en el ámbito internacional sería un tratado perfectamente válido, ya que como lo vimos anteriormente, el jefe del Estado tiene competencia para celebrar todos los actos tendientes a la celebración del tratado y entre estos actos se incluye la ratificación (art. 71 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Ahora bien, la misma Convención de Viena establece en su artículo 46 que no es posible argumentar por un Estado, como vicio de su consentimiento, la violación de una norma de derecho interno referente a la competencia; pero si tal violación es manifiesta y afecta a una norma de importancia fundamental del derecho interno, sí es posible tal argumento. Dicho lo anterior, podemos considerar que el ignorar la desaprobación del Senado, se traduce en un atentado en contra de la división de poderes del Estado mexicano y por lo tanto en la violación del sistema de pesos y contrapesos que frena el abuso del poder y en el rompimiento del Pacto Federal (JORGE MORENO COLLADO).

#### ***bibliografía***

KELSEN, Hans, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche problematik*, Leipzig und Wien, 1934.

\_\_\_\_\_, *Teoría General del Estado*, Nacional, México, 1972.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, Porrúa, México, 1979.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.



## **tratados, ratificación de**

I. Del latín *tractare*, manejar, manipular, arrastrar, tratar, ...documento que contiene el texto de un convenio entre estados. La palabra ratificar del latín *ratūs*, determinado, fijado, calculado + *ificare*, hacer. Ratificación.

Se traduce en otros idiomas: *ratification*, en inglés y francés, *ratificação*, en portugués e italiano, *ratificazione*.

II. De acuerdo con la Convención de Viena de 1969, la ratificación es el acto por el cual un estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento para obligarse por un tratado, es el perfeccionamiento jurídico que le da vigencia; la forma en que esta ratificación se lleva a cabo en el ámbito nacional e internacional son manifestaciones de la soberanía del Estado formalizada en su Constitución.

III. En México, los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión, en los términos del artículo 133:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Este artículo se relaciona con el artículo 76, fracción I, que determina entre las facultades exclusivas del Senado la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal. Disposiciones que se vinculan con las facultades y obligaciones del Presidente de la República determinadas en el artículo 89, fracción x, referentes a dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos al Senado. En el caso mexicano el tratado internacional es un acuerdo celebrado entre estados a través del Poder Ejecutivo que requiere ser ratificado posteriormente por el Senado de la República, cuya acción se reduce a aprobarlo o no en su totalidad, quedando fuera de su competencia la posibilidad de introducirle modificaciones. Sin su ratificación-aprobación nacional un tratado no puede depositarse en el plano internacional; requisito que no es necesario para su denuncia posterior por parte del Poder Ejecutivo (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

## **bibliografía**

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, 1992, 1994.

Naciones Unidas, *Leyes y prácticas concernientes a la conclusión de los tratados*, 1953.

NÚÑEZ, Arturo, *La reforma constitucional de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, Porrúa, México, 1979.

## **tribuna**

Del latín *tribunal* plataforma ocupada por un funcionario romano. *Tribus* tribu división política de la antigua Roma.

Alemán, *tribüne*, francés, *tribune* inglés; *tribune*, italiano; *tribuna*; portugués, *tribuna*.

Generalmente se llama tribuna a la plataforma elevada desde donde hablan los oradores// También a la galería o especie de balcón que hay en ciertas iglesias y grandes salas públicas// Especie de púlpito desde el cual se lee o perora en las asambleas, ya sean estas públicas o privadas// Galería destinada a los espectadores de estas mismas asambleas// Conjunto de oradores políticos de un determinado país, de una época, etcétera.

La palabra tribuna deriva del nombre que recibían los representantes de los plebeyos, quienes permanecían excluidos de las decisiones del Imperio, cuando en Roma el rey fue sustituido mediante la representación de los patricios por dos cónsules elegidos por un año. La clase plebeya en Roma era explotada arbitrariamente, sus cultivos fueron arrebatados en virtud de las frecuentes guerras y por tal razón tuvieron que pedir dinero prestado a los patricios, aceptando intereses altísimos que vinieron a aumentar las deudas con gran rapidez; y los deudores, en la imposibilidad de pagar, se vieron expuestos a los rigores del derecho privado quedando presos en la casa del acreedor en donde se les daba trato de esclavos.

Desde el punto de vista parlamentario, se le llama *tribuna* al lugar que los oradores utilizan cuando intervienen en un debate, ya sea para exponer un asunto, ya para argumentar a favor o en contra en las discusiones sobre proyectos de ley o decretos.

La primera forma y el más grande desarrollo de la elocuencia tribunalicia se dio en Grecia, en lo que se llamó el Ágora; allí en donde el espíritu de los griegos fue especialmente dialéctico y sutil, a tal grado que la elocuencia debería de reunirse en su seno la pureza, la elegancia, el equilibrio y la armonía del lenguaje. A eso se atribuye el que no haya existido un público más exigente, ni más delicado, que el auditorio democrático de Atenas y que los oradores de entonces procuraran no extralimitarse faltando al decoro en el calor de la improvisación. La historia refiere, a este respecto, que Pericles aparecía en público para hablarle a su pueblo, no sin antes implorar a los dioses la gracia de la prudencia, para no manifestar cosas innecesarias, y para que al menos fuera convincente.

Es en el *Forum* romano donde hay que buscar el grado más alto de la elocuencia popular, considerándola al mismo tiempo como poder y como arte, es allí donde culminó el dominio que en la antigua sociedad ejercía la palabra sobre la conciencia de los hombres que se congregaban en la asamblea. Las *catalinarias* son piezas tribunalicias de fama imperecedera, cuya evocación alude al verbo encendido y a la fuerza devastadora de la palabra.

En las monarquías de la edad media, se estableció un tipo de representación nacional encabezado por los barones y los prelados, que se reunían para tratar asuntos de gobierno, renaciendo así de nueva cuenta la elocuencia popular, aunque de una manera burda y poco alineada, seguramente como reflejo de una edad de ignorancia y oscurantismo. Sólo en Inglaterra y en las Repúblicas aristocráticas de Venecia, Génova y Holanda, que tenían juntas deliberantes, es donde hubo alguna sombra de las antiguas tribunas; hasta que la erección de una República democrática en América del Norte, la Revolución francesa y el establecimiento del gobierno representativo en algunos estados, revivieron en parte la antigua manera de arengar a una asamblea numerosa sobre materias políticas.

La tribuna es el símbolo de la discusión racional de los asuntos públicos y es a las cuestiones públicas lo que el foro judicial a los asuntos privados. Es en la tribuna en donde se reconoce la voz y la ideología de los partidos políticos; por eso en la época contemporánea las tribunas simbolizan la libertad de expresión y el pluralismo democrático que conforman la naturaleza básica de los parlamentos. Es donde se llevan ideas, ensueños, querellas, las más firmes convicciones; voluntades e ideologías; es en donde se agitan, prosperan, se transforman y agotan los más altos ideales de un pueblo empeñoso siempre en construir su destino.



En México se reconoce que la tribuna parlamentaria es el foro más elevado de la Nación, por lo que hay hacia ella una actitud respetuosa y hasta reverencial de los diputados y senadores. A este respecto, la historia parlamentaria del país, al igual que la historia de todas las asambleas del mundo, guardan la memoria de los grandes tribunos y de los grandes debates que han escenificado.

Las tribunas están identificadas con el discurso fogoso, con la palabra encendida y con la elocuencia, de manera que en ella puede privilegiarse la emoción sobre la razón, lo cual no es óbice para que algunos reglamentos parlamentarios prohíban que en la tribuna se lean discursos, prefiriendo la improvisación y la frescura de la elocuencia, al acartonamiento de disertaciones con acento circunspecto y tono academicista.

El importante carácter simbólico del poder parlamentario atribuido a la tribuna, queda de manifiesto en la historia parlamentaria de México en las diversas ocasiones en que los grupos parlamentarios de oposición se han apoderado de la tribuna, como parte de una lucha en la que no sólo se pretende arrebatarse la palabra sino también arrebatarse el foro, impidiendo con ello el debate reglamentario y violando la máxima de aquel griego que expresó: "¡Pega, pero escucha!" (JORGE MORENO COLLADO).

#### **bibliografía**

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.

#### **tribunal constitucional**

I. El término *tribunal* de acuerdo con la Real Academia Española proviene del latín *tribunal*, cuyas acepciones relativas al desarrollo de esta voz se refieren, primero, al lugar destinado a los jueces para administrar justicia y dictar sentencias, segundo, al conjunto de jueces ante el cual se efectúan exámenes, oposiciones y otros certámenes o actos análogos y, tercero, aquel que se forma con tres o más individuos. Mientras que *constitucional* es lo perteneciente a la Constitución (*constitutio, onis*) de un Estado, entendida esta última como el conjunto de leyes de grado superior por las que se rige un país.

La palabra *tribunal* se escribe en inglés y francés *tribunal*, en alemán *Tribunal, Gericht, Gerichtshof* y en italiano *tribunale*. Mientras que el término del cual deriva constitucional, es decir, *Constitución* en inglés y francés se escribe *constitution*, en alemán, *Verfassung* y en italiano, *costituzione*.

II. El Tribunal Constitucional es una figura que se presenta en diversos países, considerado como una institución colegiada que se encarga de conocer sobre actos de autoridad y/o leyes contrarias al orden establecido por la Constitución, es decir, que vayan en contra de lo establecido en el pacto-jurídico que rige la vida de un país. La función última de este órgano es declarar que dejen de producirse dichos actos y/o la inaplicación de leyes que considere inconstitucionales.

El primer antecedente del Tribunal Constitucional se produce en el siglo XVII, específicamente en Inglaterra, con el Juez Sir. Edward Coke, que en sus sentencias se pronunciaba por la preeminencia del *Common Law* (derecho común), sobre el derecho estatutario. Las decisiones de este juez le valieron los ataques continuos y sistematizados del parlamento, viéndose obligado a modificar sus pronunciamientos. Sin embargo, y en congruencia con sus principios, el Juez Coke



en el caso Doctor Bonjam, que ha sido el punto de partida de la supremacía constitucional, declaró el poder de controlar las leyes del parlamento con las siguientes palabras:

Aparece en nuestros libros que en muchos casos el *common law* controla los actos del Parlamento y que a veces los relega a la absoluta nulidad: porque cuando un acto del Parlamento se opone al *common law* y a la razón, o repugna o es de imposible aplicación, el *common law* lo controla y se impone sobre tal acto anulándolo.

En 1803 en Estados Unidos de América el Juez John Marshall, en el caso *Marbury vs Madison*, declaró la nulidad de una ley federal con el siguiente razonamiento: cuando una ley se encuentra en contradicción con la Constitución la alternativa es: o se aplica la ley, inaplicándose la Constitución, o se aplica la Constitución, inaplicándose la ley. Hasta la fecha, y mediante la *Judicial Review* (revisión judicial), se ha mantenido el control constitucional de las leyes en dicho país.

El constituyente austríaco de 1920, influenciado por la teoría kelseniana, incluyó el Tribunal Constitucional como órgano encargado de controlar las leyes y actos inconstitucionales. Dicha Constitución, reformada en 1929, sería el modelo de las constituciones de la posguerra en Europa si consideramos que los países, que venían de un régimen autoritario, fueron los primeros en adoptar este tipo de modelo de Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional está contemplado, con todas sus características, generalmente sólo en los países que han logrado superar la vieja concepción del principio de la división de poderes. Al respecto, debido a que al Estado se le han presentado diversas situaciones, se ha hecho notorio que éste no únicamente necesite de la colaboración de los tres órganos estatales clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); por ejemplo, véase el sistema parlamentario, sino que ha sido conveniente crear o establecer otros órganos, con el propósito de alcanzar el bienestar general. Así, en diversos estados, con experiencia y ejercicio democrático, se han creado, entre otros, dos órganos más: el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, órganos que no rompen con el principio de la división de poderes (el equilibrio de fuerzas), sino que lo actualizan.

El Tribunal Constitucional es el órgano encargado de conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes y los actos, garantizando la preeminencia de la Constitución, como norma jurídica vinculante, sobre las decisiones del legislador y los actos del gobierno. Al respecto, se distinguen dos modelos de Tribunal Constitucional: el norteamericano y el europeo. En cuanto al primero, éste surgió específicamente en 1803 y se caracteriza por no ser un tribunal único, esto en función del principio Federal de asignación de competencias, sino que cada Estado como parte integrante de la Federación cuenta con un Tribunal Constitucional, además, dicho órgano se ubica o forma parte del Poder Judicial.

Posteriormente, aunque en general los antecedentes de esta figura se encuentran en Inglaterra en el siglo XVII, surge el modelo europeo de Tribunal Constitucional, un modelo que es más acabado en relación al norteamericano. Su concepción tiene lugar en la Constitución austriaca de 1920. Es Hans Kelsen, jurista austriaco, quien toma como referencia el modelo norteamericano, pero introduce nuevos elementos al Tribunal Constitucional, primero, lo ubica como un órgano independiente del "Legislativo", del Ejecutivo y del Judicial, segundo, éste es un órgano centralizado o único, tercero, conocerá de determinados temas a solicitud de autoridades jurisdiccionales, del gobierno o de los parlamentarios y, cuarto, sus resoluciones son *erga-omnes* (para todos). El autor Pérez Tremps, considera que la técnica aportada por Kelsen no es la de propiamente un Tribunal, ya que no decide situaciones concretas, sino sobre la compatibilidad de normas abstractas como son la ley y la Constitución, además, no realiza una función jurisdiccional como expresión del Poder Judicial, sino es un órgano legislador en sentido negativo, es decir, abrogando leyes, nosotros diríamos dejándolas inaplicables.

Dependiendo de la normatividad de cada país, el Tribunal Constitucional puede conocer en dos momentos sobre la inconstitucionalidad de leyes, primero, antes de su aplicación (*a priori*) y,



segundo, después de aplicarla (*a posteriori*). Asimismo, en algunos casos los efectos *erga-omnes* son retroactivos a la declaración de inconstitucionalidad.

En el ámbito parlamentario de otros países, algunos que cuentan con Tribunal Constitucional de modelo europeo o austriaco son: España, Alemania, Italia, Francia, Austria, Portugal y Bélgica. En España se integra por 12 miembros o magistrados designados de la siguiente forma: cuatro por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial. Éste conoce de impugnaciones *a priori* y *a posteriori*, sus resoluciones pueden ser de efecto retroactivo al tiempo de la declaración de inconstitucionalidad, su primer Presidente fue Don Manuel García Pelayo (arts. 159 a 165 de la Constitución española de 1978). En Alemania son 16 ministros: ocho designados por el *Bundesrat* y ocho nombrados por el *Bundestag*. Se divide en dos secciones, la primera, conoce sobre la violación de derechos fundamentales y, la segunda, sobre conflictos entre los órganos del Estado. En Italia está integrado por 15 ministros. Éste resuelve sobre la inconstitucionalidad de las normas primarias (leyes, decretos legislativos y decretos ley) y sobre las competencias entre los poderes. El Consejo constitucional francés se compone de nueve consejeros: tres designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Además de conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, es consejero del Presidente de la República y tiene atribuciones para vigilar sobre la materia electoral y referéndum (arts. 56 al 63 de la Constitución francesa de 1958). El austriaco se integra con 14 miembros, el portugués con 13 y el belga con 12.

Específicamente otros países de Latinoamérica consagran al Tribunal Constitucional en sus respectivas constituciones; por ejemplo, la de Guatemala de 1986 (arts. 266 a 272), la de Bolivia de 1967 reformada en 1994 (arts. 119 a 121), la de Perú de 1993 (arts. 201 a 204) y la de Colombia de 1991 (239 a 245), entre otras.

III. En México la Suprema Corte de Justicia, es uno de los órganos en quien se deposita el ejercicio del Poder Judicial (art. 94 de la Constitución mexicana de 1917 vigente), con las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, se encuentra integrada por 11 ministros. A partir de dicha reforma y con la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, fracciones que entraron en vigor el 20 de junio de 1995, la Suprema Corte de Justicia se consolidará como un Tribunal Constitucional en parte modelo europeo y, por otra, modelo norteamericano. En cuanto a este último toma la pertenencia al Poder Judicial y del modelo europeo adopta, primero, el ser un órgano central (único), segundo, quien puede alegar impugnaciones relativas a la acción de inconstitucionalidad son los parlamentarios que representen el 33 por ciento de la Cámara de Diputados, de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (leyes), de la Cámara de Senadores (leyes y tratados internacionales), así como el Procurador General de la República (leyes y tratados) y, tercero, se producirán efectos *erga-omnes*, pero sólo cuando la resolución haya sido aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos de los 11 miembros que integran a la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, ésta conocerá de las controversias constitucionales, y los efectos de sus resoluciones tendrán efectos *erga-omnes* con igual número de votos que para el caso señalado con anterioridad, dependiendo de la situación que se presente, ya que en otros supuestos se requerirá de una votación mayoritaria simple y sus efectos serán particulares (art. 105 constitucional, fracciones I y II) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

#### **bibliografía**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México, marzo de 1995.

COSSÍO, José Ramón, "Comentario al artículo 105", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

\_\_\_\_\_, y Luis Raigosa, "Régimen político e interpretación constitucional", en *Revista El País*, México, marzo de 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La Constitución y su defensa", en *La Constitución y su defensa*, UNAM, México, 1984.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "La Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) de Guatemala. Orígenes y competencias", en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

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

MODERNE, Franck, "El Consejo constitucional francés", en *Justicia Constitucional Comparada*, UNAM, México, 1993.

PÉREZ TREMPES, Pablo, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

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

RODRÍGUEZ PIÑEIRO, Miguel, "El Tribunal Constitucional Español", en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

STURLESE, Laura, "Tribunal Constitucional y sistema institucional italiano", *Justicia Constitucional Comparada*, UNAM, MÉXICO, 1993.

## **tribunal de cuentas**

I. *Tribunal* (vid. *supra*, *tribunal constitucional*). La palabra *cuentas* es la acción y efecto de contar, es decir, numerar o computar las cosas considerándolas como unidades homogéneas. Particularmente, la expresión *tribunal de cuentas* hace referencia a la oficina central de contabilidad que tiene a su cargo examinar y censurar las cuentas de todas las dependencias del Estado.

*Tribunal* en inglés y en francés se escribe *tribunal*, en alemán, *Tribunal*, *Gericht*, *Gerichtshof* y en italiano, *tribunale*, y *cuenta* en inglés, *count*, *reckoning*; en francés, *compte*; en alemán, *Rechnung* y en italiano, *conto revisada*.

II. En Francia surge esta figura en el siglo XIII, a través de un órgano especializado denominado Cámara de Cuentas. Asimismo, en España se cuenta con una larga experiencia en la función fiscalizadora del manejo de los recursos de la Hacienda Pública, ya que los precedentes datan también del siglo XIV, momento en el que se creó una magistratura colegiada para la fiscalización de la Hacienda. En 1364, en Navarra, aparece dicha figura. Posteriormente la Contaduría Mayor de Cuentas en 1437, el Tribunal de "oidores" en 1593, el Tribunal Mayor de Cuentas en 1828, que 1851 cambió su denominación por la de Tribunal de Cuentas, en 1869 por la de Tribunal de Cuentas del Reino, en 1931 se le llamó Tribunal de Cuentas de la República, durante el régimen del General Francisco Franco nuevamente se le denominó Tribunal de Cuentas del Reino y en la actualidad, con la Constitución de 1978, Tribunal de Cuentas (art. 136).

El Tribunal de Cuentas es una institución que surge, entre otras causas, por la desconfianza existente en relación a la utilización de los fondos públicos -ingresos-, cuyos gastos deben estar previstos en el presupuesto, de tal manera si se realiza un gasto no contemplado en este último entonces será considerado como una situación irregular.

El Tribunal de Cuentas, a pesar de ser un órgano con cierta independencia en la mayoría de los países que lo han establecido, se encuentra vinculado directamente con la institución representativa, particularmente, con el parlamento (en algunos casos con el Congreso), ya que generalmente actúa por delegación de éste y tiene la obligación de remitirle un informe anual, sin



embargo goza de independencia en relación a los demás órganos del Estado (Ejecutivo y Judicial), lo cual le da un carácter de imparcialidad a sus atribuciones. Al respecto, podemos señalar que dicho Tribunal es un órgano autónomo, porque cuenta con su propio ordenamiento jurídico (Ley Orgánica), está consagrado a nivel constitucional, sus miembros son independientes e inamovibles, sin embargo es natural el vínculo con la institución parlamentaria, por el carácter representativo de esta última.

El Tribunal de Cuentas se puede concebir desde dos posiciones, la primera, como una autoridad gubernativa en cuanto a la petición de cuentas y al examen correspondiente de las mismas, segundo, como una autoridad jurisdiccional, porque conoce sobre los delitos cometidos en perjuicio de la Hacienda Pública y de los recursos de apelación por actuaciones judiciales de juzgados de Hacienda, asimismo hace uso de medidas de apremio y procede ejecutivamente contra los deudores.

La presencia de esta institución da al Estado, y en especial a la administración pública, legitimidad, siempre que la función fiscalizadora sea creíble. Su credibilidad se logra aportando conclusiones útiles, para mejorar el manejo de recursos, descubriendo y desbaratando oligarquías y corruptelas. Al respecto, el gasto público va atado a un compromiso democrático, es por ello que el Tribunal de Cuentas es una institución básica para el buen funcionamiento del Estado contemporáneo.

En particular la Constitución española de 1978 vigente, en su artículo 136, confiere al Tribunal de Cuentas el *status* de supremo órgano fiscalizador en materia económica estatal, es decir, que éste se encarga de exigir cuentas tanto a personas como a corporaciones, sin importar su condición o fuero, siempre que éstas hayan tenido a su cargo el manejo de recursos que constituyan parte de la Hacienda Pública. En la actualidad el Tribunal de Cuentas español está integrado por doce miembros, uno de los cuales es el presidente y fiscal, nombrado por el rey a propuesta del Tribunal en pleno, el cual dura en su encargo tres años. También este Tribunal se integra por consejeros de cuentas, cuya designación la realizan las cortes generales: seis designados por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, los consejeros duran en su cargo nueve años.

En una primera etapa, por un lado, el Tribunal de Cuentas español actúa como autoridad gubernativa haciendo la petición de cuentas en los términos que señala su Ley Orgánica (2/1982 del 12 de mayo). Más adelante, con los documentos relativos a la gestión pública de recaudación, administración o distribución de recursos, procederá a la revisión o examen que, en caso de ser aprobados, sólo habrá lugar a que sean parte del informe anual que será remitido a las cortes generales. Por otro lado, actúa como autoridad jurisdiccional en los casos de diferencias entre los datos remitidos por el sujeto objeto de la revisión y los resultados obtenidos de dicha revisión, exigiendo al deudor, con apego a las leyes e independientemente de su responsabilidad penal, reintegre cuanto corresponda. Si algún funcionario público se resiste o rehuye a la presentación de cuentas, y en su caso al pago de los saldos a favor de la Hacienda Pública, el Tribunal de Cuentas tiene facultades, primero, para hacer uso de las medidas de apremio necesarias para obligarlo a presentarlas, segundo, en caso de haber saldo a favor de la Hacienda Pública procederá ejecutivamente hasta conseguir que sea cubierta la deuda.

El Tribunal de Cuentas conoce de los recursos de apelación, que se presenten, derivados de las actuaciones judiciales en materia de cuentas, cobranza de deudas e incidentes que surjan de dichas actuaciones; así como también conoce de los delitos por falsificación o alteración de documentos en materia económica estatal y por abuso de los caudales de la Hacienda Pública.

En el ámbito parlamentario de otros países, el órgano fiscalizador de la economía estatal (tanto del Estado como del sector público) se encuentra previsto en las normas fundamentales, conocidas comúnmente como constituciones; por ejemplo, en Alemania se encuentra regulado en el artículo 114 de la Ley Fundamental, en la francesa de 1958 (art. 47), la italiana de 1947, en la Constitución de Bélgica (art. 116), en la Constitución holandesa (art. 193), en la Constitución de Irlanda (art. 33) denominándolo Supervisor y Censor General de Cuentas y en la Constitución austriaca (arts. 115 a



117). Respecto a la Comunidad o Unión Europea, el Tratado de Maastricht de 1992, que entró en vigor en 1993, lo consagra como quinto órgano en su artículo 4.1 (en relación con el art. 188 A a 188 C), aunque anteriormente ya se hacía referencia a éste. Por último, en Bolivia existe la figura del Contralor General de la República, en Colombia la Contraloría General de la República, así como en Paraguay y en Perú, entre otros.

III. En la Nueva España funcionó el Tribunal de Cuentas durante el siglo XVII hasta la independencia, pero en el siglo XIX funcionó de manera irregular inclinándose los liberales, en 1825, por el sistema de la Contaduría Mayor de Hacienda. Más adelante con Antonio López de Santa Anna (1853-1855), se expidió una Ley para el Establecimiento del Tribunal de Cuentas (1853), pero la Constitución de 1857 y la de 1917 establecieron a la Contaduría.

En México la Cámara de Diputados, por medio de su Comisión de Vigilancia, supervisa el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, oficina que también depende de dicha Cámara, cuya función es examinar las cantidades gastadas, las partidas respectivas del presupuesto, así como la justificación en los gastos hechos (art. 74, fracciones II y IV, en relación con el 111 constitucional y con los arts. 42, 43, 44 y 51 de la LOGG y el 69 del RICG. En nuestro país no se ha logrado ubicar al órgano encargado de fiscalizar la actividad económica estatal, ya que la función está duplicada, es decir, la lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lo anterior es entendible, primero, por los tipos de control: el externo y el interno, segundo, por el predominio del Poder Ejecutivo y la discreta participación del Congreso mexicano (Congreso de la Unión). Sin embargo, es indispensable que se replante la función fiscalizadora, esto es que se confiera exclusivamente a un órgano independiente dicha tarea, con efectivas funciones de control del gobierno y de sus facultades jurisdiccionales, imparcial, cuya denominación, conforme a la reciente iniciativa presidencial de 1996, puede ser la de Auditoría Superior de la Federación (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

### ***bibliografía***

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, "El Tribunal de Cuentas", en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1992.

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

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "El control del presupuesto en una democracia", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados y UNAM, México, 1994.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana THALÍA, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública,

\_\_\_\_\_ "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995.

RAYNAUD, Jean, *El Tribunal de Cuentas* (trad.), de Oscar Barahona y Uxoa Doyhamboure Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

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

SALAZAR ABAROA, Enrique A., *Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

SOBERANES, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, UNAM, México, 1991, t. I.

*Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.



## turno

I. Del francés antiguo *turner* turnar. girar y del latín *tornare* dar vueltas.

alemán, *reihenfolge*, francés, *tour*, inglés, *turn*; italiano, *turno*; portugués, *turno*.

II. En términos jurídicos procedimentales, turno es el orden en que se asignan a los jueces o a los tribunales, para su estudio, desahogo o dictamen, los asuntos considerados de su competencia. También se denomina turno al lapso en que algunos asuntos son conocidos por los magistrados o por los agentes del Ministerio Público encargados de la procuración de justicia y la persecución de los delitos. Se habla, así, de jueces, magistrados o agentes de *turno* o *en turno*, aludiendo al orden de prelación temporal para la atención de los casos y a la secuencia con la que son comisionados los funcionarios competentes para atender al público.

*El Diccionario del Uso del Español* de María Moliner define *turno* como el "Orden o forma de sucesión establecido entre personas o cosas para hacer o recibir algo o ser objeto de cierta acción". Estar de turno expresa la persona o cosa a la que corresponde actuar en cierto momento, según la alternativa previamente acordada.

Inferencias similares podemos hacer respecto al Reglamento venezolano, cuyo artículo 11 atribuye al Presidente de la Cámara: "5a. Pasar a previo estudio de la respectiva Comisión asuntos que haya de conocer la Cámara cuando a juicio de la Comisión de Mesa sea indispensable para ilustrar a la Cámara sobre la materia". El artículo 83 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa, en su párrafo 1 determina que los textos presentados "se imprimen, se distribuyen y se remiten para su examen a una Comisión permanente competente". Esto lo confirma el artículo 85 de tal ordenamiento, que en su numeral 1 ordena: "El Presidente de la Asamblea someterá a la Comisión Especial designada a estos efectos o a la Comisión permanente competente, los proyectos o proposiciones presentados ante la Mesa de la Asamblea."

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, en el numeral 1 del artículo 72 determina: "El Presidente de la Cámara asigna a las comisiones competentes por razón de la materia los proyectos de ley sobre los cuales deberá rendir dictamen al Pleno y da cuenta de ello en sesión plenaria". En el artículo 80 del Reglamento del parlamento federal alemán se contiene una disposición similar: "Al final de la primera deliberación, se traspasará el proyecto de Ley a una Comisión sin perjuicio de una posible resolución divergente."

El artículo 175 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina resuelve en el mismo sentido, al prescribir: "El Presidente destinará los asuntos entrados a las comisiones que corresponda, y de ese destino se dejará constancia en el Boletín de Asuntos Entrados".

De todo lo dicho puede concluirse que el turno es facultad del Presidente; que la remisión se hace normalmente a *comisiones competentes*; y que pueden generarse conflictos de competencias que se resuelven en forma reglamentaria por la Directiva, por un órgano específico, o mediante la creación de una comisión especial.

III. *El Diccionario de la Lengua Española* da cuenta de otra acepción de la palabra turno: "Cada una de las intervenciones que, en pro o en contra de una propuesta, permiten los reglamentos de las cámaras legislativas o corporaciones", cuestión que en el caso mexicano se regula en los artículos 95 a 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Capítulo de las discusiones.

Finalmente, la Ley Orgánica del Congreso Mexicano, con propósito democrático y pluralista, permite que los vicepresidentes de la Mesa Directiva, uno de cada fracción o grupo parlamentario

de la Cámara de Diputados, presiden "en su turno" las sesiones y en ellas auxilian al Presidente para el ejercicio de sus funciones (art. 28) (JORGE MORENO COLLADO).

### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

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

*Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica, México, 1987.

OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, *cf.* Ignacio González Rebolledo, "Las sesiones", en *XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 1973.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad (eu), Madrid, 1990.

