

36
2 Ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

“LA NECESIDAD DE PROFESIONALIZAR
AL PODER LEGISLATIVO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LUIS FELIPE BRAND SANTOYO

ASESOR DE TESIS: LIC. JANETTE Y. MENDOZA GANDARA

275335

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

Gracias por su apoyo de siempre
el cual me ha impulsado a salir adelante.
Gracias por todo el cariño y amor que me
brindan día con día y por enseñarme el
camino correcto que debo seguir en la vida.

A MIS ABUELITAS:

Les doy gracias por los padres que me dieron
y por los consejos que han compartido conmigo.

A MI HERMANA

Ingrid, gracias por todas las veces que
me ayudaste con los trabajos escolares
¿ya viste como si dió resultado ?

A LA LIC. JANETTE Y. MENDOZA G.

Gracias por dedicarle horas de su tiempo a
éste trabajo y por su valiosa colaboración sin
la cual éste trabajo no sería el mismo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
La cual me vió crecer año con año, le doy las gracias de haberme recibido y haberme permitido estudiar y desarrollarme dentro de ella.

A MIS MAESTROS
A todos y cada uno de ellos por ser quienes contribuyeron a mi realización como profesionista.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS
Por la amistad que nos une y espero que perdure para siempre.

INTRODUCCION

El Poder Legislativo es el órgano de representatividad por excelencia en virtud de que cada uno de sus miembros emanan de la voluntad popular. De este principio es de donde surge la importancia de este órgano que se distingue de los demás que conforman al Poder Público

Las desiciones que de dicho órgano emanan tienen una relación con las cuestiones culturales, económicas y sociales; sin embargo durante muchos años no se ha logrado dar un significativo avance en estos rubros. Y es el Poder Legislativo el órgano del que emanan las desiciones que son las directrices para lograr un desarrollo en estos aspectos.

Sin embargo, nuestro sistema político se ha caracterizado por vicios que han sido obstáculos en el desarrollo de nuestro país; tal es el caso de la corrupción, de la falta de ética y de muchos aspectos más que no han permitido que las instituciones logren un bienestar social.

Desafortunadamente, la actuación del Poder Legislativo no ha sido la excepción de este estancamiento social y económico que se traduce en malestar social así como en el debilitamiento de las instituciones del Estado a pesar de que se encuentra integrado por representantes de toda la Nación

Por esta razón es que después de observar de cerca la actuación de los Legisladores me he dado cuenta que es necesario reformar las disposiciones Legales que rigen su funcionamiento para así lograr decisiones más responsables, en las cuales no quede duda de que en ellas siempre prevalecerá el interés social o colectivo por encima de cualquier interés particular. Y creo que mediante estas reformas que propondré en este trabajo de investigación se podría acabar con la Irresponsabilidad Legislativa, pero incluso, se lograría una Profesionalización del Poder Legislativo.

En el primer capítulo de esta tesis, se justificara la existencia del Poder Legislativo en el Estado Mexicano y en su forma de gobierno; en el segundo capítulo se abordarán aspectos históricos de los partidos Políticos; en el tercer capítulo, se hablara de lleno acerca de la estructura, composición y funcionamiento del Poder Legislativo y en el cuarto capítulo, se abordara de lleno el tema central de la tesis y se propondrán posibles soluciones para modernizar las practicas parlamentarias

LA NECESIDAD DE PROFESIONALIZAR AL PODER LEGISLATIVO.

INTRODUCCION.

CAPITULO I JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO MEXICANO Y EN SU FORMA DE GOBIERNO.

	PAGINA
1.- Concepto de Estado.	8
1.1. Teorías acerca del Estado.	13
2.- La Población.	19
3.- El Territorio.	28
4.- El Poder.	35
5.- La República.	41
6.- La República en México.	45
7.- La Democracia.	47
8.- La Representatividad.	52
9.- La División de Poderes.	61

CAPITULO II BREVE HISTORIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

1.- Bases fundamentales.	63
2.- Aspectos Históricos.	68
2.1. La Etapa Constitucional.	72
3.- El Partido Nacional Revolucionario.	76
4.- Fundación y deceso del Partido de la Revolución Mexicana.	82
4.1. El Partido Revolucionario Institucional.	85
5.- El Partido Acción Nacional.	89
6.- El Partido de la Revolución Democrática.	94.
7.- Base Constitucional.	97.

CAPITULO III EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

1.- Marco Histórico.	101
2.- Significado del Poder Legislativo.	107
3.- La elección de Legisladores Federales.	111
4.- El Congreso de la Unión.	116
4.1. Los tipos de Facultades.	118
5.- El Senador de la República.	129
5.1. Su composición.	129
5.2. Sus Facultades exclusivas.	132
6.- La Cámara de Diputados.	135
6.1. Composición actual de la Cámara de Diputados.	137
6.2. Facultades Exclusivas.	141
7.- Aspectos Colegislativos.	143
8.- La Comisión Permanente.	154
8.1. Su composición.	155
8.2. Sus facultades.	156.

CAPITULO IV LA IRRESPONSABILIDAD COMO CAUSA GENERATRIZ DE LA NECESIDAD DE UNA PROFESIONALIZACION LEGISLATIVA.

1.- La Irresponsabilidad Legislativa.	158
1.1. Ejemplos de Irresponsabilidad Legislativa.	160
1.2. El Partidismo.	162
2.- La Cultura del Servidor Público.	165
3.- Posible Solución.	167

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

CAPÍTULO I
JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO MEXICANO Y EN SU FORMA DE GOBIERNO.

1. CONCEPTO DE ESTADO.

El Estado mexicano es un Estado específico con existencia y vida diferenciadas en el orden internacional. En consecuencia, las notas que concurren en su ser y en su concepto resultan de la referencia, a él, de los atributos del Estado en general. *Prima facie*, debemos afirmar que el Estado mexicano es una institución jurídico-política dotada de personalidad, o sea, en otras palabras, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existen porque tiene el carácter de suprema. "El Estado mexicano, como todo Estado, implica una organización o estructura jurídica dinámica, por cuanto que como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y los cuales fundan su justificación" ¹.

Ahora bien, como el Estado es creado y organizado por el derecho fundamental u orden jurídico básico, el estudio del Estado mexicano necesariamente tiene que abordarse desde el punto de vista constitucional, pues es la Constitución la

que le señala todos sus elementos y demarca su especificidad. El análisis de un Estado en particular es un tema que corresponde puntualmente al Derecho Constitucional, ya que entraña la ponderación de una determinada constitución en lo que lo que atañe a los aspectos normativos al través de los cuales los estructura, consignando las modalidades de cada uno de sus elementos propios y de su teleología. Es así como el Dr. Burgoa señala: "Por consiguiente, el examen del Estado mexicano comprende las cuestiones concernientes al modo de ser de su ingrediente humano - población -, de su base física o geográfica - territorio -, de la soberanía de su nación, de su derecho fundamental, de su poder público, de sus órganos originarios y de sus fines; y como todas estas cuestiones están tratadas preceptivamente en la Constitución, es al través del análisis de ésta como su estudio debe emprenderse" ².

Sin embargo hay múltiples definiciones del Estado; la palabra "Estado" resulta muy difícil de definir dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa. La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio, para designar la "sociedad" como tal, una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad - el gobierno, por ejemplo, o los sometidos a éste, la "nación", o el territorio en que aquellos habitan. La insatisfactoria situación de

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano* 9ª edición, Ed. Porrúa, México 1991 p. 31

² *Ibidem*, pag. 142.

la teoría política - que es esencialmente una teoría del Estado - débese en gran medida precisamente al hecho de que diferentes autores tratan bajo el mismo rubro problemas completamente distintos, y a la circunstancia de que incluso un solo autor da inconscientemente a la misma palabra diversas acepciones.

Para Hans Kelsen, "la situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de Derecho, esto es, como persona colectiva. Su naturaleza queda así determinada en principio por la definición de las personas colectivas, la única cuestión pendiente es la que estriba en explicar en que difiere de las otras personas colectivas" ³.

Kelsen continúa señalando "que la diferencia tiene que residir en el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal. El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional).

El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye. Desde un punto de vista jurídico, el problema del Estado aparece, pues, como el problema del orden jurídico nacional" ⁴.

³Teoría General del Derecho y del Estado, Ed. U.N.A.M., México 1969. p. 215

⁴ *Ibidem*, p. 216

“Este es el problema que presenta el Estado como fenómeno jurídico y que la teoría política debe resolver, en cuanto rama de la teoría del derecho” ⁵. Las diferentes teorías que la doctrina ha elaborado para expresar el ser del Estado, y para formular el concepto respectivo, revelan que estas cuestiones constituyen uno de los problemas más arduos, difíciles y complicados con que se enfrenta el pensamiento jurídico-político. Nos referimos, obviamente, a las teorías que pretenden desentrañar lo que es el Estado en el mundo ontológico, lo que significa en su existencia histórica como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, o sea, como un ente nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética.

Es indiscutible que la multiplicidad divergente de teorías y opiniones doctrinarias sobre el ser y el concepto del Estado conduce no solo a la confusión intelectual respecto de ambas cuestiones, sino a un escepticismo sobre lo que pudiese ser su implicación esencial, ya que esa multiplicidad, en rigor lógico, traduce el criterio de cada autor o tratadista. No dejamos de reconocer que cada uno de ellos construye su respectiva tesis con auténticas pretensiones científicas, ni que las ideas que la configuran alcanzan un acierto parcial en la dilucidación de las consabidas cuestiones; esta aseveración es solo para dar satisfacción íntima a una inquietud intelectual que nos ha impulsado a asomarnos a tan delicados temas.

⁵ *Idem.*

El Dr. Burgoa nos señala que “muchas contradicciones se observan en la doctrina sobre el Estado, sin embargo, esto no tiene nada de asombroso y sí mucho de explicable, ya que al ser el fenómeno estatal tan complejo, es susceptible de apreciarse al través de sus distintos aspectos o manifestaciones fraccionadas, que trae como consecuencia, un concepto incompleto por necesidad”⁶.

No se puede negar que el estado es una idea, pero tampoco puede sostenerse válidamente que, bajo esta connotación puramente espiritual, este desvinculado de la realidad histórico-política. El Estado no es una mera concepción de la mente humana, no es un simple ideal del pensamiento del hombre ni un solo producto de su actividad imaginativa. No denota un deber-ser sino un ente positivo, cuyo concepto debe elaborarse por la observación reflexiva y analítica de esa realidad donde se encuentra su ser y de la que se deriva su concepto. En su dimensión fenoménica pertenece al mundo de la cultura y específicamente al ámbito existencial político de las comunidades o sociedades humanas. Como fenómeno, es objeto de conocimiento, o sea, susceptible de aprenderse, analizarse y sintetizarse por el pensamiento cognoscente para formular su idea científica.

“Si en el Estado como fenómeno concurren diversos hechos o circunstancias que se registran y acaecen en la realidad socio-política, si su ser no es simple sino complejo merced a esa concurrencia en que convergen factores de muy diferentes

⁶Cfr., op. cit., p. 94.

indole, de Estado como concepto no debe basarse exclusiva ni excluyentemente en alguno de ellos, sino comprenderlos a todos en una síntesis dialéctica”⁷.

Es evidente que el Estado no es solo territorio ni población, pero tampoco su concepto debe contraerse al poder ni al orden jurídico. Como totalidad, el Estado se integra con partes interrelacionadas real y lógicamente, de lo que se deduce que su concepto debe ser el resultado sintético de la aprehensión y del análisis conjuntos de todas ellas. “No es posible captar la esencia del Estado sin la metodología adecuada que consiste en estudiar todos los elementos, causas factores o circunstancias que lo producen como fenómeno político y que lo componen en su dimensión óptica y conceptual”⁸.

1.1 TEORÍAS ACERCA DEL ESTADO

Prescindir, para la integración del concepto de Estado, de cualquiera de los ingredientes que en el punto pasado señalé, genera el riesgo de formular una idea incompleta y mutilada de la entidad estatal.

El Dr. Burgoa señala que “se consideran desacertadas todas aquellas teorías que reducen el concepto de Estado a uno solo de sus elementos reales, aunque a los demás los consideren como “condiciones” de su existencia, como el territorio y la

⁷ Idem.

población, verbigracia. No puede aceptarse, según nuestra opinión, que el Estado sea únicamente un "poder" como resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernados como lo sostiene Duguit, o un "poder institucionalizado" como lo pretende Georges Bourdeau, ni tampoco un "orden jurídico normativo" como lo proclama Kelsen y mucho menos un "aparato coercitivo" conforme al pensamiento de Marx y Lenin. Cada una de estas teorías contiene algo verdadero sobre lo que es el Estado, sin que las ideas que preconizan los comprendan en su totalidad óptica en vista de que la reducen a alguna de sus partes, rehusándose a reconocer, dentro de un concepto sintético que las abarque a todas, la interrelación que entre ellas existe y desconociendo que el Estado es una unidad compleja y que solo puede definirse correctamente si se atiende a su total composición y no únicamente a cualquiera de los ingredientes componentes"⁹.

Las teorías "potencialistas", o sean, las que hacen consistir el Estado en un poder, se antojan incongruentes porque se niegan a admitir la existencia, como elemento de la entidad estatal, de un soporte necesario para ese poder. El poder es energía, actividad, fuerza dinámica y es imposible que se produzca y se genere sin un elemento distinto a él pero del cual dimana. La energética social no se causa sin la sociedad misma, es decir, sin un sujeto que implique su fuente y su asiento.

⁹ *ibidem*, p.96

⁹ *ibidem* 98

El poder político reconoce como causa generatriz el cuerpo político. Éste, que no es estático sino dinámico, produce el poder, habiendo entre uno y otro una relación de causalidad. Todo grupo humano activo engendra un poder, el cual, sin aquel, no puede concebirse. Si el poder es movimiento, no puede existir sin el sujeto que se mueve. Las tesis que hacen radicar el Estado en un poder no pueden, sin embargo, prescindir de ese sujeto que es la población, el pueblo, la nación o la comunidad misma, aunque no lo reputan como "elemento" de la entidad estatal sino como "condición" de su existencia, divorciando así al Estado de su ingrediente humano. Pero este divorcio no es sino aparente, fruto de una sutileza dialéctica, ya que, aun aceptando que la población tenga el papel condicionante que le asignan tales teorías, sin ella no podría existir el Estado.

Un Estado sin población es inclusive inconcebible dentro de cualquier tipo ideal y, por mayoría de razón, en la realidad histórico-política. Frente a este orden de ideas, las teorías "potencialistas" se reducen a plantear esta cuestión: ¿la población es un elemento del Estado, como lo sostiene la doctrina tradicional, o es una condición de su existencia?. La respuesta a dicha interrogación, en uno u otro sentido, depende de lo que se entienda por "elemento" y por "condición". El elemento es un factor constitutivo del ser, una parte integrante del todo que éste entraña. Si se niega que la población es un elemento del Estado, se le coloca fuera de él, o lo que es lo mismo, sin ella el Estado es. Por ende, sin población el estado tiene "esencia", que las teorías potencialistas hacen residir en el poder, o sea que, conforme a ellas,

el Estado-poder tiene substancialmente *per-se*, lo que no es validamente admisible en sana lógica, ya que no puede haber poder sin algo que los sustente y del que emane, según dijimos.

“Por otro lado, si la población es una “condición” de existencia -no de esencia- del Estado, este no puede “existir” sin ella aunque puede “ser” sin ella, lo que revela una sutileza bizantina que se puede expresar del modo siguiente y que no deja de traducir cierta contradicción: sin población, el Estado es un ser -poder-, pero no puede existir sin ella, lo que equivale a afirmar que sin población el Estado es un ser inexistente” ¹⁰.

No es menos infeliz la teoría que identifica al Estado con el orden jurídico proclamada por Kelsen y sus seguidores. El orden jurídico, como conjunto de normas positivas, no se crea sin una causa eficiente. Esta causa necesariamente es un poder que tiene como finalidad establecer el Derecho, que es un producto cultural en cuya formación interviene forzosa e ineludiblemente la inteligencia humana. Por tanto, si el Estado es el orden jurídico, y si éste debe siempre reconocer una causa que es el poder, luego el Estado emana del poder, el cual, a su vez, brota de un ente que lo origina y en el que se asienta. Este proceso lógico enlaza, en una vinculación de puntual causalidad, al orden jurídico, al poder y a la comunidad. De este enlace se deduce que si el Estado fuese sólo el orden jurídico, se preferirían los otros dos

¹⁰ *Idem*

elementos, como lo pretende Kelsen, lo que significa que, para el ilustre jurista vienés, el poder y la comunidad son ajenos a la esencia de la entidad estatal, y es inconcuso, que sin ellos no puede haber Estado ni Derecho.

Las teorías que aseveran que el Estado es un poder -coactivo o institucionalizado - o un orden jurídico, cometen el error de identificarlo con uno de los elementos que componen su ser esencial, sin advertir que lógicamente y realmente tras del poder y del Derecho está un elemento que los genera y produce, cual es el pueblo o la nación, o al menos, un grupo o una persona dominante, que al desplegar el uno crea al otro y lo impone.

Concluyendo, la construcción conceptual del Estado debe fincarse lógicamente en el análisis de todos los factores que concurren en su formación, interrelacionándolos y expresándolos en una proporción sintética. La metodología estriba, por ende, en la inducción, que consiste en observar críticamente dichos factores para conjuntarlos en un concepto cuya formulación debe estar precedida por la ponderación del ser del Estado. Las teorías que proporcionan un concepto de Estado basándose apriorística o dogmáticamente en uno solo de dichos factores, desechando inconsultamente a los demás, describen una fisonomía incompleta y parcial de la entidad estatal, contraria al proceso lógico que debe seguirse en la apreciación interrelacional de todos ellos.

El Estado no es solo poder ni orden de derecho, sino un ente con personalidad, es decir, con capacidad jurídica, que se desempeña por una energía - poder- y que se otorga por la norma jurídica -derecho-, pero siempre imputable a un sujeto -Estado- . Todo poder sin un sujeto del que derive y que lo despliegue es inconcebible, y todo conjunto normativo sin el sujeto que por medio de ese poder lo elabore primariamente, ni siquiera puede suponerse con validez lógica.

"Heller aduce a el sujeto referido como una fuente del poder y del derecho al señalar "la unidad organizada de decisión y acción", ya que la organización ya entraña a un ente organizado, que se estructura mediante órganos vinculados unitariamente" ¹¹.

El Estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencia judiciales.

Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se les suele confundir; tarea que no es fácil y prueba de ello es la multitud de doctrinas y teorías divergentes y contrarias en que

¹¹ *Idem.*

su desempeño ha desembocado. En el estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. "Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno" ¹².

2. LA POBLACIÓN

La vida del Estado es acción y pasión a la vez. Acción enérgica de organización y promoción. Gestión activa el bien de la colectividad que le está confiada. Pero, a la vez, pasión. Sumisión al Derecho; sujeción a límites racionales, objetivos, de orden.

"En esta vida intensa, rica, compleja, el Estado va armonizando y utilizando una serie de elementos que contribuyen a formar su esencia, aunque no todos en la misma forma ni en la misma proporción. Hombres, territorio, normas jurídicas, fines políticos, poder, actúan incesantemente para mantener la existencia estatal" ¹³.

¹² *Ibidem* p.99

¹³ González Uribe, Héctor, *Teoría Política* 9ª edición, Ed. Porrúa, México D.F. 1995. p. 291.

Jean Dabin, que por largos años fue profesor de la Facultad de Derecho y en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina, en su obra *Doctrina General del Estado (Elementos de Filosofía Política)*, considera como "elementos previos o anteriores al Estado, al elemento humano -la población- y el elemento territorial; y como elementos constitutivos, el fin del Estado -el bien público temporal-, y la autoridad o poder público. De estos elementos obtiene una definición del Estado que le permite atribuir a éste tres caracteres fundamentales: la personalidad moral, la soberanía y la sumisión al Derecho"¹⁴.

Según Héctor González Uribe "el Estado es, ante todo, una agrupación de hombres, o sea, de seres racionales y libres, dotados de un destino individual, propio, que trasciende al de cualquier colectividad. Pero si el hombre, en sí mismo, es tan importante para el Estado, no lo es, en cambio, en sus determinaciones accidentales de raza, lengua, cultura color o religión. En la agrupación estatal caben todos los hombres, independientemente de sus características exteriores. Y es indiferente asimismo el número de hombres que compongan el Estado. Puede haber Estados de pocos habitantes y otros de gran densidad de población. Se requiere, sin embargo, que el número de hombres sea suficientemente grande para que nazca la necesidad a la que debe atender la agrupación estatal, con todo lo que supone de

¹⁴ Op. cit., p. 236

división del trabajo y especialización de funciones. De otra manera no habrá más que una formación política inferior, como puede ser el municipio”¹⁵.

Por otro lado, el viejo concepto de autarquía -como capacidad de la población para bastarse a sí misma, especialmente en lo económico- es inadmisibles en las condiciones de vida contemporánea. Nuestro mundo es un mundo de constante comunicación e interdependencia entre Estados, grandes y pequeños. El comercio, que comenzó siendo local y después regional y nacional, se ha convertido hoy en mundial; pero si la comunicación y dependencia entre los hombres se ha vuelto universal, no por ello la dependencia política ha adquirido también este carácter. La superficie habitada del globo terrestre está todavía dividida en nuestros días en múltiples Estados.

Según el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, “la población se presenta, prima facie, como un conglomerado humano radicado en un territorio determinado. Su concepto es eminentemente cuantitativo, con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado”¹⁶. Desde el punto de vista sociológico, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo solo considerarse como entidad unitaria en cuanto

¹⁵ Op. cit. p. 292.

¹⁶ Op. cit. p. 98.

que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público.

Este carácter es independiente de los grupos que componen la población, comprendiéndolos a todos ellos, ya que ninguno puede estar sustraído por modo absoluto de dicho poder ni de manera integral del orden jurídico que lo encauza, en virtud de que permanecen todos a un todo.

Por otra parte, fácilmente puede advertirse la diferencia entre población y nación o pueblo, tomando estos últimos conceptos como equivalentes desde el punto de vista sociológico. La nación o el pueblo son comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece o transforma.

Dentro de esa unidad cultural se comprenden distintos elementos que son, a su vez, productos culturales, a saber, el idioma, las costumbres, la religión y las concepciones éticas, valorativas y teleológicas de la vida, pudiendo agregarse la raza como factor socio-somático. Todos estos "ingredientes", que están sometidos a la acción del tiempo y del espacio, concurren con intensidad variable en la integración de la nación o pueblo, o sea, de las comunidades nacionales o populares.

“La población puede comprender a la nación o pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extranacionales o extrapopulares minoritarios, los cuales, en el proceso lógico de formación del Estado, no tienen ninguna participación. Ahora bien, la nación o pueblo, como comunidad natural culturalmente unitaria, es no solo anterior al Estado, sino la causa originaria de su creación. Es poco compartida la idea expuesta por Heller en el sentido de que es la unidad estatal la que cultivo y creo la unidad natural del pueblo y de la nación” ¹⁷, tal afirmación tiene su fundamento en el sentido de que si el Estado es producto de la cultura y específicamente del Derecho, y si en una y en el otro necesariamente intervienen la voluntad y la decisión humanas, no es posible sostener que sin éstas surja la entidad estatal que es efecto y no causa. El Estado podrá dar unidad política y jurídica a varias comunidades nacionales, como lo testimonia la historia, pero no puede ser anterior a ellas.

Pero independientemente de que la nación sea factor originario del Estado. puesto que de ella derivan el poder y el derecho creativos de su personalidad, constituye al mismo tiempo, y una vez formada la entidad estatal, el ámbito humano donde inciden y operan sus fines.

¹⁷ *Ibidem*, p. 181.

Por otro lado, en su obra, Hans Kelsen, señala a la población "como elemento del Estado de acuerdo con la teoría tradicional, es el pueblo, es decir, los seres humanos que residen en el territorio estatal. Estos seres humanos, de acuerdo con Kelsen, son considerados unitariamente; como el Estado solo tiene un territorio, del mismo modo solo tiene un pueblo, y así como la unidad del territorio es jurídica y no natural, lo propio ocurre con la del pueblo" ¹⁸. Esta última está constituida por la unidad del orden jurídico válido para los individuos considerados como pueblo del Estado. El pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez de dicho orden. "El ámbito personal de validez del orden jurídico nacional es limitado, como posteriormente veremos, ocurre en el ámbito territorial de validez. Un individuo pertenece al pueblo de un determinado Estado si queda incluido en el ámbito personal de validez de su orden jurídico. Como cada uno de los Estado contemporáneos comprende solo una parte del espacio, consecuentemente solo abarca una parte de la humanidad. Y así como el ámbito territorial de validez del orden jurídico nacional se encuentra determinado por el derecho internacional, lo mismo acontece con el ámbito personal" ¹⁹

Es por todo lo anterior, que la población es un elemento claramente fundamental en la propia existencia del Estado, por lo que el reconocimiento de la misma tiene trascendencia jurídica, y se plasma en las leyes lo concerniente a la

¹⁸ Op. cit. p. 276.

población y a su situación jurídica de cada individuo en cuanto a la relación o lazo jurídico que tiene con el propio Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su art. 30 establece: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en el territorio de la república, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, y
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

¹⁹ *Idem.*

Sin duda que el precepto citado, nos da una clara muestra de la importancia de la población como elemento estatal, al tiempo de que señala las condiciones que se requieren para ser miembro de esa población con calidad de nacional. De igual forma los preceptos 31 y 32, de nuestra Carta Fundamental señalan las prerrogativas y obligaciones de los nacionales, que para el efecto de este trabajo de investigación, consideramos innecesario señalar.

Una cuestión que se puede prestar a confusión es la relativa a si los individuos que tienen la calidad de extranjeros pertenecen a la población como elemento del Estado. "La Constitución, documento generoso y democrático que procura la solidaridad internacional y sustenta los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, extiende su acción protectora a los extranjeros, o sea, que también ellos, como personas que son y por el solo hecho de estar en México, gozan de todas las garantías individuales que consigna nuestra Carta Fundamental. Solo una lógica limitación se les impone, no pueden actuar en los asuntos políticos del país, actividad cuyo ejercicio está reservado a los nacionales.

Para tal efecto el artículo 33 de la Constitución dispone: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo Y, título primero, de la presente Constitución; pero el poder Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el

territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

En todo lo señalado referente al Estado, se ha hecho especial énfasis a la importancia de la población y su papel que juega en la constitución, estructura y funcionamiento de un Estado; no está por demás recalcar que sin población no hay Estado, porque es esa misma población con todas sus características culturales, sociales, políticas, étnicas, religiosas, etc. la que hasta con sangre ha forjado la existencia de un Estado; y si quienes son considerados los autores intelectuales y materiales del Estado como nacionales, desde mi punto de vista, los extranjeros no merecen ser considerados como parte de la población del Estado, a pesar de las prerrogativas y obligaciones y facultad de coactiva que el propio Estado ejerza sobre él que al igual que un nacional, exceptuando las señaladas con anterioridad, gozan en su calidad personal.

Burgoa señala que “el concepto de “extranjero” denota una idea de exclusión frente a los “nacionales”. Dicho de otra manera obvia y evidente, la situación de “extranjería” es la contraria a la de “nacionalidad”, lo que, en una expresión que se antoja pueril, indica que “quien no es nacional de algún Estado, en relación al mismo es extranjero.

Estas aseveraciones tienen su explicación lógica-jurídica, pues si cualquier Estado tiene la potestad de vincular políticamente con su elemento humano - población- al sector mayoritario del mismo -comunidad nacional-, tiene simultáneamente la facultad de segregar de esta comunidad al grupo minoritario que por diversas causas -raciales, históricas, sociales, religiosas, lingüísticas, geográficas, económicas, etc.-, estime que no debe pertenecer a ella" ²⁰. Y a pesar de que se ha logrado una igualación jurídica, el extranjero sigue teniendo inferior en cuanto al nacional en relación a las leyes que así les otorga dicha calidad.

Existen otros temas relativos a la clasificación dentro de la cual entran todos los individuos de un Estado, como lo son lo referente a la nacionalidad, a la ciudadanía, a las prerrogativas y obligaciones de esta, a las obligaciones tributarias, etc. Sin embargo, y de acuerdo al propósito de este estudio, omitiré el análisis de los mismos a fin de continuar con los demás elementos, no menos importantes, del Estado.

3. EL TERRITORIO.

De acuerdo con el Dr. Burgoa, "el territorio no es solo el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No

²⁰ Op. cit. p. 135.

únicamente tiene una aceptación física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera”²¹.

Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional al través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos, los recursos económicos naturales, etc., y que estudian la sociogeografía como parte de la sociología, la geografía humana y la economía. Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium. En este sentido significa, como lo afirma Burdeau, un cuadro de competencia y un medio de acción.

Como esfera competencial del Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicatividad -territorialidad- fuera del cual carecen de eficacia normativa -extraterritorialidad-.

Como medio de acción del Estado, el territorio es un “instrumento del poder”, puesto que “quien tiene el suelo tiene el habitante”, siendo “más fácil vigilar y constreñir a los individuos si se les puede asegurar por medio del territorio en el que

²¹ *Ibidem*, p. 160.

viven". "Cuando el hombre no puede escapar a la acción de los gobernantes sino abandonando la tierra que le nutre, su vulnerabilidad se vuelve más grande". Los trabajos públicos, la reglamentación de la propiedad inmueble, la explotación de las riquezas naturales, la defensa nacional y aún el arreglo del poder conforme a su repartición entre los centros locales, implican la utilización del territorio" ²².

Por su parte, Héctor González Uribe señala que "hay muchas agrupaciones sociales para las que les es esencial el elemento humano -la familia, la escuela, una sociedad mercantil-, pero no dependen de la adscripción a un lugar determinado. Pueden cambiar de domicilio sin que se afecten sus relaciones fundamentales" ²³. Señala que otras asociaciones pueden tener incluso carácter internacional, como la Iglesia Católica o los partidos comunistas establecidos en diversos países.

El Estado, en cambio, necesita forzosamente de un territorio para ejercer sus funciones de servicio, coordinación y control. Una población habitualmente nómada no puede dar origen al fenómeno político propiamente dicho. Se requiere su asentamiento permanente en un territorio. De aquí que todos los autores de teoría del Estado hagan intervenir el territorio como un elemento indispensable de la definición del mismo. Jellinek, por ejemplo, llama al Estado, ceñidamente, una "corporación territorial dotada de poder de mando originario" ²⁴.

²² *Idem.*

²³ *Op cit. p. 296.*

²⁴ *Op. Cit. p. 147.*

Poco importa que el territorio sea grande o pequeño, rico o pobre, continental o insular. En el mundo actual hay Estados con territorios inmensos y muy abundantes en recursos, como Estados Unidos, Canadá, Brasil, o la China continental, y otros con territorios muy pequeños, como la República de El Salvador, en Centroamérica, o incluso minúsculos, como las Repúblicas de Andorra y San Marino, en Europa.

El territorio es un elemento que da fuerza y riqueza al Estado y en muchas ocasiones ha sido objeto de envidia para los vecinos. Y no cabe duda que la geografía determina muchas veces las políticas de los Estados de una manera decisiva; es la geopolítica, que ha sido siempre tan cara para las potencias imperialistas. Por lo demás, el territorio del Estado abarca no solamente la superficie, con sus campos, montañas, ríos y lagos, sino también el subsuelo, con sus minerales, el espacio atmosférico, y las costas y los litorales, con su extensión de mar territorial.

Según González Uribe, "el territorio cumple dos funciones muy importantes para la vida del Estado. Desde luego, una función negativa, consistente en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, el ámbito espacial de validez de sus leyes y órdenes. Esto es indispensable para que haya seguridad jurídica y paz en las relaciones de los entre Estados. Y esas fronteras son fijadas o por el propio Derecho interno de cada Estado -su Constitución Política-, o por convenios internacionales denominados tratados de límites. Es evidente que son estos últimos, cuando son

debidamente respetados por las partes celebrantes, los que mejor aseguran el equilibrio y la justicia entre los Estados y evitan los excesos de una autodeterminación demasiado influenciada por el espíritu nacionalista”²⁵

La otra función del territorio es positiva, y consiste en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de su misión de servir al bien público temporal. El territorio, en efecto, permite al Estado realizar sus funciones de control y vigilancia sobre la población, por medio de las oficinas aduanales y de migración; de regulación de las importaciones y exportaciones, a fin de mantener equilibrada la balanza de pagos; de averiguar las entradas y salidas de extranjeros y evitar las que sean nocivas para el país; de prestar servicios públicos tales como caminos, carreteras, aeropuertos, obras portuarias. Y en las relaciones con los Estados vecinos, proporciona al Estado las líneas de defensa para evitar invasiones extranjeras que puedan llegar a privar al Estado de su existencia misma como unidad soberana.

El territorio resulta así un elemento imprescindible para el Estado. Sin él, no puede cumplir sus funciones. De aquí se sigue que si el Estado no puede actuar ni mantener siquiera su existencia sin contar con su territorio, debe tener un verdadero derecho sobre el mismo. Ese derecho, desde luego, no puede ser un derecho personal, porque no se ejerce sobre personas sino sobre cosas. “No es un derecho

²⁵ *Op. cit.*, p. 297.

de soberanía o de imperio, que implica un ejercicio de autoridad sobre personas humanas. Resulta por eso ambigua la fórmula soberanía territorial, porque la soberanía se ejerce sobre los seres humanos que habitan en un territorio, pero no sobre el territorio mismo”²⁶.

Sin embargo, Burgoa, nos dice que “entre el Estado y el territorio hay, pues, una relación de imperium mas no de dominium, lo que significa que la entidad estatal no es dueña o propietaria del espacio territorial, es decir, no ejerce sobre éste un derecho real dentro de la concepción jurídica civilista, o sea, como equivalente a propiedad, ya que en todo caso se trataría de un derecho real institucional.

El Estado, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene porque despreciar este medio que le es propio para realizar la idea de derecho la idea de derecho que ella encarna. En este sentido existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexo institucional. Sin embargo, sobre un bien material este vinculo no debe confundirse con el que traduce la propiedad porque sirve a intereses bien diferentes en cuanto a su naturaleza y a su extensión. Es, pues, un derecho real de naturaleza particular cuyo contenido se determina por la exigencia del servicio de la institución”²⁷.

Independientemente de cómo se conciba al territorio en relación al Estado, o sea, como elemento de su ser jurídico político o como condición de su existencia, lo

²⁶ Idem.

cierto es que no puede haber entidad estatal sin espacio territorial. "En los casos en que falte algún territorio estable, o que no aparezca relacionado permanentemente con el pueblo que vive sobre él, como los nómadas, entonces no hay Estado, por lo menos en el sentido que se le confiere hoy con la indicada expresión"²⁸.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

El territorio Nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyéndolos arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico.
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio Nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Es creencia general que el territorio, como ya dijimos, elemento esencial del Estado, se forma exclusivamente por la corteza terrestre, es decir, por una extensión

²⁷ Op. cit. p. 161.

geográfica entre fronteras. Sin embargo, la necesidad de subsistir y progresar mediante el uso y aprovechamiento de los más variados productos o recursos de la naturaleza y del subsuelo, el extraordinario desarrollo de los nuevos medios de comunicación, el desenvolvimiento del derecho internacional, han sido, entre otros factores, lo que ha llevado a considerar que el territorio no es solo la superficie, sino también las entrañas de la tierra, el mar circundante, la plataforma continental y la atmósfera que se encuentra sobre un país. En consecuencia, actualmente el territorio de un Estado lo forman, además de la capa terrestre donde se encuentra localizado su pueblo, el subsuelo, ciertas extensiones marítimas y el espacio aéreo, sobre los que también ejerce su soberanía.

4. EL PODER.

Estamos ahora por concluir este breve estudio acerca del Estado, con otro elemento que nos abrirá las puertas para poder encausar el tema principal de nuestra investigación, nos referimos al poder. Para llevar adelante el bien público temporal cuenta el Estado con un elemento directivo en el Estado es la de la autoridad o la de poder -como lo hacen autores que se enzarzan en interminables disputas verbales- usaremos indistintamente estos términos que, en el fondo, dan a entender dos aspectos diversos, y complementarios, de una misma realidad: autoridad representa la fuerza moral, poder, la fuerza física. Aunque también podría

²⁸ Idem.

ser viceversa. Por esta razón emplearemos comúnmente éstos términos como sinónimos y dejaremos que el contexto de la frase dé a entender en que significado especial se les utiliza.

La autoridad en el Estado no es más que una exteriorización particular del múltiple y complejo problema de la autoridad en la vida social. En todos los grupos humanos hay autoridad: la del padre de familia, la del jefe de oficina, la del secretario del sindicato, la del rector de la universidad, la del obispo de la diócesis. Cada uno de esos tipos de autoridad tiene sus propiedades específicas y su ámbito peculiar de aplicación.

Exigen del súbdito una obediencia que varía según la proporción de su personalidad que está comprometida en la relación de que se trata. Pero es una autoridad siempre limitada. En cambio la del Estado -sin dejar de tener el triple límite que le impone el bien, lo público y lo temporal es una autoridad total y que goza del monopolio de la coacción física; de ella nadie puede escaparse.

Según el maestro Héctor Uribe, "es al mismo tiempo una autoridad que no puede dejar de existir mientras el hombre viva en sociedad. Podrá estar basada ampliamente en el convencimiento o tener una dosis muy fuerte de poder material, pero sería una ilusión pensar que los seres humanos pudieran prescindir de ella y cooperar espontáneamente y sin coacciones a la realización de los fines sociales. La

historia humana es testigo de que las pasiones desbordadas -el egoísmo, la soberbia, la codicia, la ambición desenfrenada, la injusta y despiadada explotación de unos por otros- son una constante del acontecer histórico-sociológico, que ha impedido y frustrado todo intento de asociación política sin trabas”²⁹.

Por otro lado, pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, el poder público no es un poder soberano, como equivocadamente, en nuestro concepto lo han reputado algunos tratadistas. La anterior aseveración, que pudiese parecer un tanto heterodoxa y hasta desconcertante, osada y atrevida, requiere la explicación que someramente exponemos a continuación.

Para Ignacio Burgoa, “el poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana. Por ende, el poder público del Estado no es soberano, aunque si esencialmente imperativo y coercitivo, porque no se ejerce por encima del derecho fundamental sino dentro del él”³⁰.

De la anterior aseveración, que pudiese parecer atrevida, se deduce que el Estado no es soberano en lo que concierne al desempeño del poder público, aunque sí ostente ese atributo como persona moral suprema frente a otros Estados que forman el concierto internacional, por cuanto que ninguno de ellos debe injerirse es

²⁹ Op. cit. p. 305 y 306.

su régimen interno ni afectarlo por modo alguno. Tratándose de la función legislativa, que es una de las tres en que el poder público se externa dinámicamente, y mediante cuyo ejercicio se produce el derecho ordinario o secundario del Estado, nuestro punto de vista encuentra su plena justificación.

En efecto, dentro de la jerarquía que entraña dos clases de disposiciones jurídicas, las constitucionales y las leyes ordinarias o secundarias, éstas últimas extraen su validez formal, como dice acertadamente Kelsen, de las primeras, en el sentido de que, si se oponen a las normas básicas del Estado insertas en la Constitución son susceptibles de invalidarse por los distintos medios jurisdiccionales o políticos que la misma Constitución establezca. Por tanto, si una de las manifestaciones del poder público se ostenta en la expedición de ordenamientos jurídicos secundarios u ordinarios, y si éstos no deben no deben contravenir el derecho fundamental o Constitución, resulta que ese poder no es soberano, pues debe desplegarse dentro de los cánones formales y respetando las disposiciones materiales o sustantivas que tal derecho fundamental o Constitución consigna.

A mayor abundamiento, por lo que atañe a las funciones administrativa y jurisdiccional en que el poder público del Estado también se traduce, su subordinación normativa también es patente y obligatoria, ya que los actos en que dichas funciones se desarrollan no solo deben atacar las prevenciones jurídicas

³⁰ Op. cit. p. 256.

fundamentales o constitucionales, sino las normas jurídicas ordinarias o secundarias, es decir, las leyes propiamente dichas.

Por otra parte, aunque al través de la función legislativa que específicamente tiene por finalidad reformar o adicionar la Constitución del Estado -y que algunos autores indebidamente califican como "poder constituyente permanente"-, se puede alterar el orden jurídico que Constitución instituye, el alcance de la propia función, no debe llegar al extremo de cambiar substancialmente, es sus principios básicos ideológicos o decisiones políticas, económicas y sociales fundamentales, ese orden jurídico, habiendo aseverado en ocasiones precedentes que el supuesto contrario implicaría la enajenación del poder constituyente que pertenece al pueblo o nación, en favor de órganos estatales constituidos, como son aquellos en los que se deposita la tarea reformadora y modificativa de la Ley Suprema.

Hemos considerado al Estado como una institución pública suprema creada por el orden jurídico fundamental primario o constitución originaria. Bajo este aspecto, el Estado se encuentra investido de personalidad jurídica, siendo como lo sostiene Kelsen, el principal centro de imputación normativa y como tal, agregamos, titular de derechos y obligaciones. Como institución pública o persona jurídica suprema, el Estado carece obviamente de sustantividad psico-física, ya que no se da en el terreno de la realidad óptica, es decir, en el ámbito del ser, sino en el mundo del derecho, que es su fuente creativa. Por no tener dicha sustantividad, el Estado

tampoco tiene inteligencia ni voluntad psicológica, pues no es un ente humano. Sin embargo, su "voluntad" existe como presupuesto jurídico subyacente en la capacidad dinámica que le confiere el orden fundamental de derecho, o en otras palabras, aunque el Estado no tenga "voluntad psicológica", si tiene voluntad jurídica que se expresa por sus órganos, o sea, por los órganos que dentro de su estructura establece el orden jurídico fundamental -constitución- o secundario -legislación ordinaria-.

La imprescindible existencia de tales órganos es inherente a la naturaleza institucional del Estado. Toda institución implica una organización, esto es, un conjunto de órganos colocados en una situación jerárquica, los cuales dentro de ella, desempeñan en relaciones de supraordinación la actividad institucional para la realización de los objetivos institucionales. Por tanto, el Estado no puede existir sin órganos, ya que en si mismo entraña una organización según opinión de Heller, o sea, una unidad organizada de decisión y acción.

Los órganos estatales son pues, entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público. Hay entre órgano y Estado una relación inextricable, en cuanto que aquel no puede actuar *per-se*, es decir, con prescindencia o sin referencia ineludible a la entidad estatal. Los actos del órgano son actos imputables al Estado y no pueden entenderse desvinculados de la

actividad de este. El órgano se comporta mediante una conducta atribuida al Estado, el cual actúa a través de él.

5. LA REPÚBLICA.

El concepto de "república" ha sido empleado en la doctrina y la legislación con diversas acepciones. Se le suele con frecuencia identificar específicamente con la idea de Estado en la terminología jurídico-política. Se habla, en efecto, de "República mexicana, argentina, francesa, alemana", etc., como sinónimo de "Estado mexicano, argentino, francés, alemán", etc.

Burgoa señala que "en los regímenes federales es común que los términos "república" y "federación" se utilicen indistinta e indiscriminadamente. Esta identificación y esa sinonimia son incorrectas en puridad jurídica, pues el concepto de "república" denota "forma de gobierno" de un Estado, sin equivaler al Estado mismo como entidad moral de Derecho Público"³¹.

Por otra parte, etimológicamente el vocablo "república" implica "cosa pública" (res pública) como opuesto a las palabras "cosa privada" (res privata). Por consiguiente, todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular o singular. Dicho de otra manera, la "cosa pública" -res publica-

³¹ *Ibidem*, p. 491.

es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia, elementos con los que el idealismo de la Revolución francesa caracterizó al sistema republicano en frontal contrariedad con los regímenes monárquicos.

Cabe recordar que en su acepción etimológica se utilizaron la palabra y el concepto "república" en el derecho romano y en el derecho español. Inclusive, en diferentes estatutos, ordenanzas, cédulas y pragmáticas reales que integraban éste último, se aludía a la "república" como objeto de preservación de la actuación del monarca, sin significar, por ende, forma de gobierno, sino más bien ala materia de incidencia de los fines del Estado.

La doctrina moderna de Derecho Constitucional y Político no ha logrado precisar uniformemente el concepto de "república", aunque ha proclamado que éste entraña una forma de gobierno que se enfrente a la "monarquía". Para Kelsen, incluso, dicho concepto es negativo como equivalente a "nomonarquía" ³² aduciendo que la distinción entre régimen republicano y régimen monárquico radica en el órgano del Estado que produce la legislación y en el elemento en quien reside el poder soberano. "Cuando el poder soberano de una comunidad, sostiene, pertenece a un individuo, dicese que el gobierno o la constitución son monárquicos",

³² Op. cit. p 434

agregando que "Cuando el poder pertenece a varios individuos, la constitución se llama republicana". Clasifica a la república en "aristocracia" y "democracia", según que el soberano poder pertenezca a una minoría o una mayoría del pueblo.

Un criterio semejante adopta Jellinek para distinguir la república de la monarquía, en cuanto que, "en la primera, la voluntad del Estado se forma por un proceso jurídico plurivolitivo de diferentes individualidades que personifican a los órganos estatales encargados de expresarla, mientras que en la segunda dicha voluntad se externa psicológicamente por una persona en la que, por ende, se supone radica la soberanía" ³³.

Debe de destacarse que existen dos subtipos de república, la democrática y la aristocrática, a las cuales ya Montesquieu hacía referencia al afirmar que "Cuando, en la república, el pueblo tiene el poder soberano, hay democracia" y "Cuando el poder soberano se encuentra en las manos de una parte del pueblo, existe la aristocracia" .

Según lo ha sostenido uniformemente la doctrina, en la república democrática el origen de la investidura de los titulares de los órganos primarios del Estado es la voluntad popular mayoritaria sin distinción clasista alguna, y la cual participa directa o indirectamente en la expresión de la voluntad estatal mediante la creación de normas jurídicas abstractas y generales o leyes. Esas dos especies de participación

³³ Op. cit., p. 264.

han conducido a la clasificación de la república democrática en directa y representativa, siendo esta última, por imperativos de carácter fáctico, la que opera en los Estados modernos y contemporáneos que han adoptado dicha forma de gobierno, como sucede, obviamente, en México, cuya constitución, en su artículo 40 declara que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa..."

Por lo que concierne a la república aristocrática, no es el pueblo en general de quien deriva la designación de los titulares de los órganos primarios del Estado ni el que directa o representativamente interviene en la externación de la voluntad estatal, sino determinadas clases o grupos sociales de diferente contextura, pues, como dice Kelsen: "La aristocracia se divide en varios subtipos, conocidos con los nombres de timocracia, plurocracia, etc., según que los titulares de los derechos políticos, es decir, los grupos participantes en la formación de la voluntad estatal, en la creación del Derecho, sean los miembros de una clase social privilegiada (guerreros, sacerdotes), la nobleza de la sangre o una clase privilegiada económicamente, etc."

³⁴

Se pueden mencionar sistemas republicanos que por su trascendencia histórica han sido el ejemplo para que hoy en día países sigan los mismos modelos; tal es el caso de Esparta, Atenas, Roma , otros en la Edad Media como Venecia,

³⁴ Op. cit. p. 434.

Génova y Florencia, Francia, y países contemporáneos como los Estados Unidos de América.

Sin embargo, y con el espíritu de abocarnos al objeto materia de esta investigación procederemos a analizar la república en México.

6. LA REPUBLICA EN MÉXICO.

Se ha cuestionado con bastante frecuencia en el terreno fáctico y en el ámbito especulativo filosófico-jurídico si la forma republicana de gobierno era o no conveniente para nuestro país al consumir su independencia. La disyuntiva entre república o monarquía, según hemos afirmado, preocupó a los hombres públicos de México durante cerca de medio siglo de vida independiente, a tal extremo que los propugnadores de uno y de otro régimen no sólo esgrimieron sus armas dialécticas en la prensa y en la tribuna, sino que suscitaron luchas intestinas y movimientos de agresión y de defensa de la soberanía mexicana que ensangrentaron durante varios años el suelo patrio.

Desde que se adoptó para México la forma republicana, ésta necesariamente tuvo que ser, como lo es, representativa, pues la representación política íntimamente ligada a la democracia, es una figura jurídica imprescindible en todo Estado moderno. Sólo las comunidades humanas demográficamente exiguas y confinadas

en un reducido territorio pueden organizarse en una república en que la democracia sea directa, situación que casi ya no se presenta en la actualidad.

El concepto "república representativa" lo emplea el artículo 40 de nuestra Constitución vigente, precepto que es exactamente igual al que, con el mismo numeral, contenía la Ley Fundamental de 1857. Ahora bien, esta figura no está necesariamente ligada a la democracia. Según Burgoa "en otras palabras, puede existir una república representativa sin que, por modo fatal e ineludible, sea democrática, sino aristocrática, pues en este último caso los órganos del Estado, en puridad jurídico-política, sólo representan a los grupos socioeconómicos que intervengan en la elección o designación de sus titulares, quedando las mayorías populares, desvinculadas de ellos, aunque sean las destinatarias del poder público"³⁵.

No todas las Constituciones mexicanas que adoptaron la forma republicana de gobierno instituyeron al mismo tiempo la democracia abierta, ya que no implantaron el sufragio universal que es la base de la representación política auténticamente popular. Así, las siete leyes Constitucionales o Constitución centralista de 1836 contrajo la calidad de ciudadano y, por ende, el derecho de voto activo para los cargos de elección popular en favor de los mexicanos que tuviesen "una renta anual

³⁵ Op. cit. p. 508.

lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de la industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”³⁶.

Es así como el Republicanismo en México tiene sus orígenes históricos que han sido llevados a cabo a la actualidad; sin embargo otra cuestión importante a tratar es la democracia como forma de gobierno del Estado mexicano que trataremos a continuación.

7. LA DEMOCRACIA.

La definición de la idea de democracia plantea uno de los problemas más complejos con que se enfrenta la Teoría General del Estado y la Ciencia Política. Más aún, su sentido ha sido variable en el decurso de la historia humana, pues desde Aristóteles hasta nuestros días ha expresado una innegable evolución y en algunos regímenes políticos concretamente dados se le ha desviado hacia formas de gobierno impuras, como la demagogia. Para el estagirita, la democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo. Para él, el Estado democrático es aquel en que todos participan como dominadores y como dominados. Sin embargo, la idea aristotélica no puede resistir actualmente su repudio como “democrática”, ya que en el fondo representa una forma de gobierno de “ciudadanía aristocrática”, pues la

³⁶ *Idem.*

"libertad" y la "igualdad" sobre las que dicha idea se apoya y la "justicia" que perseguía solo correspondían en la polis griega a un número reducido y privilegiado de su población.

El concepto de democracia tal como ha surgido del pensamiento jurídico-político del siglo XVIII es correlativo a la corriente liberal y concomitante a las ideas de igualdad y libertad que ésta proclamó. Así Kelsen sostiene que: "El Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos"³⁷.

En semejantes términos se expresa Tena Ramírez al afirmar que: "La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de como encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, la libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo, el poder de mando persigue por objeto dónde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina"³⁸.

³⁷ Op. cit. p. 414.

³⁸ Derecho Constitucional Mexicano, Edición 1968, Porrúa, México, p. 95.

Claramente se observa que en la teoría jurídico-política no existe una idea uniforme de "democracia" ni tampoco se registra ninguna uniformidad absoluta en la implicación estructural que a esta forma de gobierno se acostumbra atribuir. Sin embargo, entre las diversas concepciones que la doctrina ha formulado sobre democracia se descubren denominadores comunes que indican una coincidencia del pensamiento, los cuales procuraremos señalar y explicar.

La democracia, a guisa de forma de gobierno, no atiende, como la república y la monarquía, a la índole del titular máximo de la función ejecutiva o administrativa del Estado, sino a distintos elementos que concurren en la actividad gubernativa en que se traduce el poder estatal. Integra, por tanto, un sistema de gobierno que se caracteriza por diferentes atributos combinados y a los cuales nos referimos brevemente.

Ya hemos dicho que la idea de democracia ha sido expuesta e interpretada de diversos modos. Para definirla, generalmente se acude a la celebre fórmula que Lincoln utilizó en el año de 1863 y que la describe como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Etimológicamente, por democracia se entiende "el poder del pueblo" (demos-pueblo y kratos-autoridad), expresión que, como declara Herrera y Lasso, "no dice nada y dice todo", y ya en los regímenes jurídico-políticos denominados "democráticos" adopta aspectos singulares de capital importancia para

peculiarizarse frente a otras formas de gobierno funcional como la aristocracia y la autocracia.

El artículo 40 de la Constitución, señala que nuestra forma de gobierno es la de una república representativa, democrática y federal. Principio fundamental que nos da la pauta para fundamentar la importancia de este principio.

"Al afirmar que "el poder es del pueblo" se establece una concepción sobre las fuentes y sobre la legitimidad del poder. Para este efecto, democracia quiere decir que el poder es legitimo solo cuando su investidura viene de abajo, solo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es y en cuanto libremente consentido, así se define la democracia en tanto valor que legitima su poder" ³⁹.

Como método de vida y de organización social, la democracia es la permanente revalidación de la legitimación, es el gobierno por el consentimiento; es la tesis de que un gobierno que nace de las opiniones de los electores (del voto que expresa opinión) y que gobierna en sintonía con estados prevalecientes de opinión pública es, precisamente, un gobierno fundado sobre el consenso.

³⁹ Castrejon Diaz, Jaime, *Democracia Economía, Política y Sociedad mexicana*, Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados y CONACYT, México D.F. 1994, p 245.

La transición democrática de México ha adquirido en 1997 una situación de excepción, resultado de un conjunto de factores de diversa índole, entre ellos, los que tienen que ver con la apertura económica llevada a cabo en los últimos años y los que se producen como resultado de la acción decidida de ciudadanos y organizaciones cuya aspiración es hacer de la democracia una realidad plena. La sociedad mexicana, con sus múltiples y novedosas manifestaciones actuales, demanda un sistema político que asegure justicia, como resultado del convencimiento popular de que la democracia es imposible sin el respeto a la ley y que la estabilidad del país tiene que ver con el cumplimiento de la misma.

Hemos sido testigos de una importante reforma hacia los instrumentos electorales (1996) en la cual entre otras cosas, en el Distrito Federal por primera ocasión, los ciudadanos ya elegimos a nuestro jefe de gobierno por medio del voto y terminando así con la figura de lo que era el Regente capitalino, que era elegido por el propio presidente de la República, a partir de las elecciones de 1997 se dio un gran paso hacia la democracia en nuestro país. En la Cámara de Diputados también hubo un gran cambio, ya que ahora el partido en el poder (PRI) no tuvo por primera vez la mayoría absoluta y esto es en bien de la democracia ya que los Diputados se dedicaban únicamente a aceptar lo que el Poder Ejecutivo (el Presidente) les mandaba y los partidos de oposición no podían contra la mayoría priista.

8. LA REPRESENTATIVIDAD

En el tema anterior nos referimos a la democracia como el gobierno de todos en beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, como se puede observar, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno.

De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo con el pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo.

Tena menciona: "el gobierno directo ha desaparecido en la actualidad, excepto en algunos cantones suizos, donde los ciudadanos se reúnen en grandes asambleas para hacer por si mismos las leyes. En algunos países existe, como forma atenuada del gobierno directo, el referéndum, que consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo. El plebiscito implica la alteración, en el sentido del cesarismo, del método precedente; allí la voluntad popular no es activa, sino pasiva, al delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental, generalmente después de un golpe de Estado; se ha dicho, por eso, que es una firma en blanco que coloca la nación para que la utilice el caudillo. Importa asentar

que nuestra constitución en ningún caso autoriza el plebiscito ni el referéndum, sino que consagra el régimen representativo en toda su pureza”⁴⁰

En el régimen representativo, la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo: hay entonces la elección directa (que no debe confundirse con el gobierno directo).

Pero puede suceder que el pueblo elector (integrado por los que se llaman electores primarios) no designe directamente a sus gobernantes, sino que lo haga por conducto de intermediarios; en este caso la elección es indirecta y tiene tantos grados cuantas son las series de electores secundarios, terciarios, etc., que median entre los electores primarios y gobernantes.

“Nuestra Constitución consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso de la Unión y del Presidente de la República; pero hay un caso en que la designación de éste es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del Ejecutivo, en las varias hipótesis que prevén los artículos 84 y 85, el Congreso debe nombrar al que lo reemplace; en ese caso no son los elementos primarios, esto es, los ciudadanos con derecho de voto los que hacen la

⁴⁰ Op. cit. p. 98.

designación, sino los diputados y senadores, en funciones de electores secundarios"⁴¹

En las sociedades pequeñas, como en algunas épocas de las polis griegas, los ciudadanos se pueden reunir en el ágora para discutir y sancionar las leyes. Son los ciudadanos quienes directamente se gobiernan y deciden sobre las normas que van a regir sus conductas. Este sistema directo de gobierno implica necesariamente un número pequeño de habitantes; no es concebible que cien mil o más ciudadanos se reúnan a plantear y discutir sus problemas en la plaza pública. Hay imposibilidad física: habría una discusión interminable y, al final de cuentas, solo serían algunos los que realmente participarían y cuyas opiniones tendrían importancia.

"Sin embargo hoy en día, aún es posible encontrar algunos aspectos de gobierno directo como el Libandia de Suazilandia, asamblea que se integra con todo hombre adulto del país y cuyas sesiones se efectúan una vez al año"⁴². Pero junto a las anteriores consideraciones hay que tener presente que todos los ciudadanos deben participar de una u otra forma en las cuestiones públicas, en la vida misma del Estado, ya que la ser el pueblo la fuente de todo poder, es quien debe encauzar y determinar el gobierno.

⁴¹ Idem

⁴² Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. U.N.A.M. México 1991, p.95

Luego, por un lado encontramos que existe una imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir sus leyes, pero por otra parte todo ciudadano debe intervenir en la cosa pública.

"Estas dos ideas y realidades antagónicas han tratado de ser conciliadas a través del sistema representativo: el ciudadano participa en las decisiones estatales por medio de sus representantes, quienes construyen las normas jurídicas de la comunidad; en esta forma se afirma que en el poder legislativo está representada toda la nación" ⁴³.

El artículo 51 constitucional declara que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de toda la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos".

La idea de que los diputados son representantes de la nación es vieja. La Constitución francesa de 1791 señaló que los representantes nombrados por los departamentos no lo son de un determinado departamento sino de la totalidad de la nación, pensamiento que repitió la constitución de Cádiz y que reafirmó la carta magna española de 1869 al decir: "Los senadores y diputados representarán a toda la Nación y no exclusivamente a los electores que los nombren" ⁴⁴.

⁴³ Idem

Esta noción estriba en que los asuntos a debatirse implican intereses generales y que por tanto nunca se puede anteponer un interés regional y parcial al de toda la comunidad; así que no representan al distrito que los eligió ni a esos determinados intereses sino a toda la nación.

La mira del representante no es particular sino general; se afirma que el representante que tuviera por finalidad el interés regional, se quedaría solo a la hora de la votación. La doctrina ha atacado este principio con varios argumentos: que en la realidad ha sido inefectivo, que más que una abstracción o una ficción es un contrasentido.

Hay asuntos que afectan a toda la comunidad, cuyos alcances son generales, el único propósito es el beneficio del país como tal. En esta clase de cuestiones el representante lo es de toda la nación, el único motivo de su actuación debe ser el interés del Estado mexicano. Ejemplos de estas situaciones son los estados de emergencia, la aprobación de leyes constitucionales, etcétera.

Sin embargo, hay otras ocasiones en que el asunto a dilucidar no afecta al interés nacional; entonces, el diputado generalmente luchará por los intereses del distrito electoral que lo eligió o de la entidad federativa en que ese distrito se encuentra.

⁴⁴ *Idem*

En esta forma, podemos afirmar que una tesis ecléctica es la que más se aproxima a la realidad: el legislador de acuerdo con el interés a debate representa a la nación o a su distrito. Esta afirmación en nada perturba la esencia del postulado del artículo 51, ya que cuando el interés es general, éste prevalece y lo único que debe guiar al representante es el bienestar del país como tal, pero si él o los intereses a debate no son de índole general, justo es que el legislador luche por el interés particular de su distrito.

Esto no significa que tratándose de intereses no generales, exista una lucha para lograr un determinado objetivo, porque ese interés no está ligado a todos o a la mayoría de los distritos, y al exponerse los argumentos de unos y otros, se reflexiona sobre a quien asiste la razón, o hasta donde es conveniente la aprobación de determinado asunto en un cierto sentido.

Por otro lado el artículo 56 constitucional expresa que "Para integrar la Cámara de Senadores, en cada estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría (Hasta el momento, es decir, antes de la Reforma Electoral de 1996).

Tradicionalmente ha existido la idea de que los senadores representan a las entidades federativas, que la Cámara de Senadores es esencial al sistema federal y

que es un elemento de equilibrio, ya que mientras en la Cámara de Diputados la representación depende del número de habitantes del estado miembro en el senado, todas las entidades federativas tienen cuatro senadores, sin importar su población o importancia económica.

El artículo 25 de la Constitución mexicana de 1824 ordenó que el senado se integra por dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de los votos de sus legislaturas.

Por otro lado tratemos de examinar y profundizar sobre que es el sistema representativo.

John Stuart Mill, señaló tres requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir, a saber: a) que el pueblo lo acepte, b) que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo, y c) que esté dispuesto y capacitado para cumplir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le imponga.

La naturaleza del sistema representativo estriba en la "relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona". En otras palabras, la representación implica una substitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros.

El cuerpo colegiado representante debe ser una imagen del querer de la comunidad representada y así se entendió en la edad media, las cortes y parlamentos fueron contemplados como una proyección de la sociedad entera, lo que hizo necesaria que en ellas estuvieran representados los estamentos de la nobleza, clero y clase común; ya que "lo que a todos atañe no puede decirse sino por todos".

Frente a la sustitución casi total de la voluntad que implica el sistema representativo indirecto, que es al que nos hemos referido existe el sistema representativo semidirecto que implica que la voluntad de los ciudadanos tenga una mayor participación en el proceso de creación de las normas: los proyectos de ley se ponen a consideración del pueblo para que por medio de una votación declare si se convierte en norma jurídica o no, como en los siguientes procedimientos: en un plazo determinado un cierto número de ciudadanos puede solicitar que una ley sea por el pueblo quien decide si subsiste o no; un cierto número de ciudadanos tienen la facultad de iniciar leyes y si no prosperan en el órgano legislativo es el pueblo quien dice la última palabra.

Luego, el sistema representativo semidirecto es una forma indirecta entre el sistema de tipo directo y el indirecto, en el que se conjugan tanto el pensamiento y la esencia de esos dos sistemas.

México tiene asentado en su Constitución el sistema indirecto mismo que ha regido toda su historia constitucional y que en su forma clásica, es el que sigue en líneas generales nuestro país. Dicho sistema posee las siguientes características:

- A) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- B) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- C) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- D) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.
- E) El representante no está obligado a rendir cuenta a los ciudadanos que lo eligieron.
- F) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

En buena parte las ideas anteriores se basan en que la representación es de carácter público, es decir, en ellas se haya el interés del Estado, y por tanto no posee las mismas características de la representación de carácter privado que es la que existe en las relaciones entre particulares.

En el derecho público la representación tiene notas diferentes a la de carácter privado, porque se persigue solo una finalidad: que el representante cumpla en la

mejor forma su función, con completa independencia sin presión de ningún género y que su único motor de actividad consista en conseguir el bienestar de la nación.

9. LA DIVISION DE PODERES.

El artículo 49 de nuestra constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ese precepto consagra la teoría de la división de los tres poderes. Aunque no es materia esencial de esta investigación comentar de los poderes Ejecutivo y Judicial, si lo es encauzarlo hacia el poder Legislativo, donde vamos a encontrar situado el punto medular del tema central y que requiere para tal efecto explicar su naturaleza autónoma de los otros dos poderes.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupo la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferencio la asamblea deliberante, el grupo de Magistrados y el cuerpo judicial.

De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la Ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el Judicial, carece de los atributos de los otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del Legislador contenida en la ley; esta desprovisto de toda fuerza material. Sin embargo, el poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder, otorgada por la constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema. Dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre si de los poderes legislativo y ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

Es sin duda, por lo anteriormente expuesto, que cada Poder de la Unión viva en una soledad jurídica y administrativa por la interrelacion y la naturaleza de cada uno; sin embargo es necesario implementar las bases necesarias para lograr una autonomía en el ámbito de sus facultades constitucionales, dejando así una seguridad de que no habrá manipulación de un poder a otro; en lo que a nuestro tema toca, es necesario garantizar la verdadera autonomía del Poder Legislativo de los otros dos poderes en su campo de acción; cuestión que sin duda debería ser tocada en la Reforma del Estado Mexicano.

CAPÍTULO II BREVE HISTORIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

1. BASES FUNDAMENTALES.

En el capítulo anterior analizamos al Estado desde varios puntos de vista para lograr vislumbrar su meta fundamental: la felicidad del individuo como ente particular y como miembro de una colectividad; ahora, necesitamos entender un aspecto diferente al dogmático estudiado en el capítulo precedente, me refiero al aspecto político, específicamente a las organizaciones políticas que le dan energía a la vida política del Estado, y por ende, de sus instituciones, y de las cuales ningún Estado que se ostente como democrático puede prescindir. Por lo que hablaré de las tres principales fuerzas políticas de México.

El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es otra de las características de la forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado. La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son de "oposición", representan

un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, o sea, fungen como controles de gobierno.

Si se toma en cuenta que la elección de un funcionario obedece a la voluntad mayoritaria del "pueblo político" o cuerpo electoral, los partidos son las entidades a través de las que las minorías ciudadanas intervienen en la cosa pública, y esta intervención, que se manifiesta de variadas maneras que reconocen como fundamento la libertad de expresión eidética, puede llegar a ser un freno o contrapeso a la actividad gubernamental. Es más, los titulares de los órganos estatales, al menos los primarios, surgen generalmente de un partido político, cuyos principios, programas y normas de acción política, social, económica y cultural ponen en práctica con motivo del desempeño de las funciones públicas que el cargo respectivo les encomienda.

El partido político, por ende, es el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios las desarrollan si, habiendo sido postulados por él, obtienen la mayoría de sufragios. Sin los partidos políticos la vida democrática estaría desorganizada y sujeta a la improvisación en la elección de los referidos titulares. La postulación de una persona como candidato a un puesto de elección popular es fruto de la selección que, entre sus miembros, haga su partido, tomando en cuenta un conjunto de calidades que debe reunir para ejercer atíngentemente el cargo correspondiente. Desde el punto meramente electoral, el partido político es un

ente de selección del candidato y del pueblo político o ciudadanía, un cuerpo de elección del funcionario.

Burgoa señala que "la tarea selectiva que tiene a su cargo un partido político debe obedecer, a su vez, al proceso democrático "de abajo a arriba", es decir, a la circunstancia de que la voluntad mayoritaria de su membresía intervenga en la selección, ya que de otra manera, o sea, si dicha selección proviene de los "jefes" sin que en ella participen todos los componentes de la citada entidad, se degenera en la oligarquía o en el autocratismo dentro del partido de que se trate" ⁴⁵.

Ahora bien, en una verdadera democracia debe haber pluralidad de partidos políticos. El partido "único" es negativo de este sistema, pues coarta o impide la libertad de asociación política de los ciudadanos que no estén afiliados a él. El partido único, en el fondo, es el "partido en el gobierno", existiendo entre éste y aquél una identidad que evita el desarrollo democrático, ya que no es posible la uniformidad de la opinión ciudadana. Si el gobierno "piensa y actúa" como lo decide el partido del cual emana, se incide en la demagogia política; y si el partido "piensa y actúa" como lo determina el gobierno, se entroniza la dictadura o la oligarquía, que tienen como trasfondo el "culto a la personalidad" del llamado "jefe de Estado" o de los miembros del grupo que detente el poder.

⁴⁵ Op. cit. p. 521.

Con toda razón Burdeau sostiene "que la existencia de un partido único es inconcebible" porque la libertad liberal supone una posibilidad de escogitación" y porque "la técnica gubernamental es inseparable de la discusión", arguyendo más adelante que: "Sería seguramente inexacto decir que la democracia gobernada (representativa) es hostil a los partidos; los utiliza, por el contrario, ampliamente para encuadrar y canalizar la voluntad popular"⁴⁶.

A su vez, Radbruch, asevera que: "el Estado que solo reconoce la legalidad de un partido, excluyendo a las demás organizaciones del mismo carácter, el Estado unipartidista, no es nunca un Estado de Derecho, como no es una verdadera norma jurídica la ley que solo reconoce derechos humanos a ciertos y determinados hombres"⁴⁷.

Por otra parte, es de suma importancia distinguir un partido político propiamente dicho de una mera "asociación política". Es indiscutible que un partido es una asociación política en sentido lato; pero no toda asociación política debe conceptuarse como partido político. La asociación política es generalmente ocasional, de existencia efímera o transitoria, sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno cuya realización pretenda solucionar los problemas nacionales.

⁴⁶ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, traducido al español por Alberto Medina, ed. Porrúa, México 1969, p. 733.

⁴⁷ Citado por Gómez Robledo, Antonio, *Meditación sobre la Justicia*", editorial Porrúa, México 1970, p. 165.

Se forma acuciada por ideas de tipo personalista de quien lanza una proclama, del que provoca un motin o del que pregona un plan desconociendo a un gobierno débilmente establecido. En cambio, un partido político, por su naturaleza orgánica y funcional, es una asociación de ciudadanos que presenta diversas características concurrentes que la distinguen de un simple grupo político.

Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, estructurados coordinadamente en una forma jurídica.

El elemento humano es el mismo grupo ciudadano cuyo número se debe consignar normativamente atendiendo a la densidad demográfica para que sea representativo de una importante corriente de opinión pública y no la mera expresión del sentir y del pensar de minorías ridículas, más inclinadas a la crítica destructiva o a la adulación que a la labor constructiva.

El grupo ciudadano debe formarse en torno a principios ideológicos fundamentales, en cuya postulación se contengan las bases para resolver los problemas nacionales, para satisfacer las necesidades populares, para mejorar las condiciones vitales del pueblo y para realizar sus aspiraciones.

Tales bases deben desarrollarse en reglas de actuación política coordinadas en un programa de gobierno adecuadamente planificado, en que se prevean los medios para actualizar los principios ideológicos que proclame el partido con vista a los distintos ámbitos donde sus finalidades deben conseguirse. La realización de dicho programa de gobierno no debe contraerse a una etapa o periodo político determinado, sino asumir un carácter permanente, pues los objetivos que debe perseguir un partido están vinculados a la vida misma del pueblo cuyo bienestar se procura y no centrados en el solo propósito de obtener el triunfo electoral de las personas que postule como candidatos. El estudio de los partidos políticos entraña un importante y trascendental tema que en sustancia no corresponde al Derecho sino a la Ciencia Política.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS

“El origen de los partidos políticos, si tomamos el concepto en sentido amplio, sin pretender aplicar ideas modernas a fenómenos antiguos, puede decirse que es muy antiguo: desde que se ha presentado el fenómeno político; si bien las condiciones de cada época ha hecho que tengan distinta formación e integración, y aún sean llamados fracciones, banderías, camarillas; podía mencionar a los

partidarios de los tiranos o de los populistas, o de los adversarios y partidarios de Cesar, Pompeyo, Mario y Sila” ⁴⁸.

“Sin embargo, podemos decir que tiene mayor analogía con los tiempos actuales, el proceso que se produce con el Estado moderno. En nuestros días son diversos los comentaristas y escritores de Derecho Político que sostienen puntos de vista análogos, Duverger entre otros” ⁴⁹, sobre todo cuando se refiere a cierto bipartidismo natural, que aunque ha operado con mayor precisión en los países anglosajones, no ha dejado de presentarse, como dos tendencias básicas, en los países germánicos, y aún en los países latinos, que parecen mas predispuestos hacia el multipartidismo; y aún en los países con un partido único, como ocurría en la Unión Soviética y en los países que aún conservan el mismo sistema.

La formación de cualquier partido político auténtico deriva de la politización de un pueblo y de su educación cívica. Estas calidades hacen susceptibles a las mayorías populares para participar consciente y responsablemente en la vida política, participación que de manera más o menos espontánea y natural propicia la creación de los partidos políticos. A su vez, la politización y el civismo tienen como base de sustentación un conjunto de condiciones relativamente homogéneas de

⁴⁸ Moreno Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, Ed. América, México 1973, p. 15.

⁴⁹ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1957, p. 125.

carácter social, económico y cultural en que viva y se desenvuelva la población de un Estado.

Esas condiciones deben ser positivas, ya que las negativas, que se traducen en la extrema pobreza, suma ignorancia y en circunstancias vitales indecorosas e indignas de las mayorías, imposibilitan el interés de éstas por la cosa pública al colocarlas al margen de la vida política.

En tal situación de negatividad se encontraban los grupos mayoritarios de la población de la Nueva España en la primera década del siglo XIX, es decir, al iniciarse el movimiento insurgente. Los estratos o clases en que dicha población se dividía presentaban entre sí una marcada heterogeneidad racial, económica, social y cultural que se manifestaba en profundos contrastes, los cuales se reflejaban en el tratamiento desigualitario que a sus respectivos individuos componentes daba el derecho neoespañol y el gobierno virreinal y metropolitano. La marginación de la vida política y económica de la colonia en que se colocó a las grandes mayorías populares, provocó en éstas una especie de abulia no sólo frente a la cosa pública sino ante su propia superación.

La falta de cohesión entre los diferentes grupos étnicos que componían la población noespañola, los hacía soportar las expoliaciones, vejaciones e injusticias de que los hacían víctimas las autoridades, españoles peninsulares y los criollos

ricos, sin que su descontento encontrara el denominador común que lo uniera en la protesta, en la resistencia o en la rebelión.

El doctor Burgoa apunta: "en estas condiciones, es evidente que la insurgencia no brotó de las masas populares, sino de un reducido grupo de criollos y mestizos ilustrados encabezados por don Miguel Hidalgo y Costilla, quien, conociendo la ignorancia que envolvía a los feligreses de su parroquia y la explotación de que las clases desheredadas eran víctimas por parte de los peninsulares, lanzó, no un grito de auténtica independencia, sino de rebelión contra el mal gobierno, vitoreando a la Virgen de Guadalupe y excitando al populacho a "coger gachupines" ⁵⁰.

Los anteriores hechos relatados por Burgoa, demuestran la ausencia de conciencia cívica y, por ende, de toda idea de verdadera emancipación política por parte de las masas populares que se lanzaron violentamente en seguimiento de los primeros insurgentes, que se enfrentó a la fracción del gobierno virreinal.

Con Morelos, la insurgencia adquiere ya forma política y asume una teleología definida, aspectos que se revelan claramente en la Constitución de Apatzingán. El grupo insurgente que se integró en torno al gran cura de Carácuaro, ya no excitó a las muchedumbres a la mera rebelión contra el "mal gobierno", sino propugnó la

⁵⁰ Op. cit. p. 527.

verdadera emancipación de la América Septentrional, es decir, de la Nueva España, con base en una estructura jurídica, política y social que organizara a nuestro país una vez obtenido el triunfo sobre los defensores del régimen colonial.

En esta etapa, ya se advierten dos partidos constituidos por los insurgentes y los realistas con tendencias con tendencias y objetivos bien definidos ante la apatía de las grandes masas populares, aunque no sin el interés de los grupos que respectivamente los apoyaban en direcciones opuestas. Así el grupo insurgente estaba formado por criollos y mestizos ilustrados que integraban el estrato culto de la sociedad y por el bajo clero, y el realista por españoles peninsulares, criollos ricos y miembros de la alta jerarquía eclesiástica que de generación en generación, durante tres siglos, detentaban los bienes y recursos económicos como instrumentos de explotación y gozaban de una situación jurídica y política privilegiada.

Para no desviar en la historia demasiado el presente capítulo, pasaremos ahora a ver la evolución de los principales partidos políticos desde el constituyente.

2.1 LA ETAPA CONSTITUCIONAL.

"El triunfo de la Revolución maderista, que inicia la transformación del México feudal al México moderno, pareció que iba a instaurar por vez primera la democracia en México. El hombre que hizo concebir las más halagüeñas esperanzas a los

mexicanos, sobre todo el pueblo que siempre había sido olvidado y atropellado en sus derechos de ciudadanía, no se conformó con dar al traste con la prolongada dictadura del General Díaz, sino que inició la transformación democrática de nuestro país. Jamás la libertad de expresión ha sido tan respetada como bajo el breve gobierno maderista, de noviembre de 1911 a febrero de 1913. Madero no solamente fundó el primer partido como organización moderna en México, el antirreeleccionista, sino que, viajero por Europa y Estados Unidos y admirador de las instituciones democráticas de otros países, creyó que había llegado, el momento de iniciar su implantación en nuestro país como lo sostuvo reiteradamente en la sucesión presidencial de 1910⁵¹.

Todos conocemos el destino del esfuerzo democrático maderista: los más procaces periodistas, el mayor irrespeto a la investidura de los mandatarios, la calumnia y la difamación no fueron suficientes para que el personaje que aún enfrentándose al ridículo logró hacer la primera campaña electoral de que se tiene noticia en México, no fueron suficientes para que abandonaran su credo democrático. Hasta la fecha no ha tenido la oposición las oportunidades que tuvo entre 1911 y 1913, cuando incluso el partido católico nacional logró un buen número de curules en el Congreso.

⁵¹ Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, Ed. U.N.A.M. México 1967, p. 46.

“Mas el asesinato del apóstol de la democracia, cometido por el pretorianismo cuartelario, no solamente alcanzó a las personas del presidente y el vicepresidente Pino Suárez, sino que quebrantó duramente las instituciones: los constabularios de Huerta tuvieron herederos numerosos entre los nuevos generales y civiles autócratas de la revolución. Vencidos Villa y Zapata con sus correligionarios que eran los representativos auténticos de los más profundos anhelos populares, de la masa campesina sobre todo que era la mayoritaria en aquel entonces; traicionados los trabajadores que habían formado la casa del obrero mundial y que en las luchas de las facciones se había equivocado al formar los batallones rojos y servir a la facción menos democrática revolucionaria, la carrancista, ya en 1916 se advirtió que el camino a seguir por el México de hace medio siglo no era el democrático”⁵².

En efecto, como diversos historiadores han señalado, la convocatoria al Congreso Constituyente de Querétaro excluyó no solamente a los elementos porfiristas o a los que habían intervenido en el derrocamiento del gobierno legítimo del señor Madero, sino que también calificando con toda mala fe reaccionarios, nada menos que a los villistas y a los zapatistas. La revolución iniciada para dar mayor libertad y democracia a los mexicanos se tornaba en manos de Carranza y su grupo de renovadores o neocientíficos en la facción más antidemocrática. No obstante los hombres armados de otros grupos dentro del propio carrancismo, entre los que notoriamente tenían fuerza considerable los adictos Obregón, lograron salvar la

⁵² Salazar, Rosendo, *Las Pugnas de la Gleba*, Ed. Porrúa., México 1923, p. 89.

dicha asamblea. La carta política de aquella asamblea a pesar de Carranza y sus renovadores fue eminentemente revolucionaria y con dos grandes capítulos de proyección social: el obrero y el agrarista.

Según Daniel Moreno en su obra: "no puede afirmarse que haya sido afortunada desde el punto de vista de la ciudadanía, la primera elección para cubrir la etapa presidencial de 1917-1920. A pesar de que el postulado que provocó el estallido independientemente de las causas profundas del movimiento de 1910 había sido el "sufragio efectivo" y la no reelección, la elección fue más bien el acuerdo o conveniencia de lo que más tarde había de ser conocido como la familia revolucionaria que si pasados los años con el desgaste de las palabras la expresión se tornó peyorativa, durante varios lustros era pronunciada con orgullo por aquellos que consideraban que eran parte de tal familia" ⁵³.

Por demás está repetir, que con el acuerdo tomado en las reuniones de 1916 para sostener a Carranza no hicieron campaña alguna en contra de Obregón y don Pablo González sino que disciplinadamente esperaron su turno para las elecciones de 1920.

Por ello cuando Carranza violó el pacto de los revolucionarios, según se dijo entonces en no favorecer las candidaturas de Obregón o de Pablo González éstos

⁵³ Los Partidos Políticos del México Contemporáneo (op. cit.)p. 42 y 43.

se lanzaron a la lucha y el resultado es archiconocido: el asesinato de Tlaxcalantongo, donde Carranza pagó en una emboscada la que había propiciado para asesinar a Zapata en Chinameca.

“Para preparar la elección de 1920 el señor Carranza dio un paso formal para reglamentarlas, expidiendo el 21 de julio de 1918 una ley electoral que modificaba con mejoras la primera ley verdaderamente democrática que había sido expedida debido al movimiento maderista, la de 1911 que fue comentada oportunamente por don Ramón Prida”⁵⁴.

Después de haber visto someramente y a grandes rasgos la forma en que se manejaron las elecciones en la etapa constitucional, será necesario iniciar nuestro estudio en cuanto al origen de los partidos políticos y que han sobrevivido hasta nuestros días, tal es el caso del que inicialmente se llamó Partido Nacional Revolucionario y que actualmente, después de haber cambiado para ser el Partido de la Revolución Mexicana, es ahora el Partido Revolucionario Institucional.

3. PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO.

En los meses anteriores a la constitución del Partido Nacional Revolucionario existían varios grupos organizados, algunos de carácter nacional y otros de carácter

⁵⁴ *Idem.*

regional. Poco después de que terminó la lucha armada o sea en el año de 1920 comenzaron a formarse o se fortalecieron algunos organismos que tuvieron fuerza nacional: el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Agrarista, el Partido Laborista entre otros. El surgimiento inicial de ellos se debe considerar desde poco después de que se expidió la Constitución de 1917, aunque tardaron varios años en vigorizarse. El Partido Nacional Cooperatista perdió su fuerza a raíz de la rebelión que encabezó don Adolfo de la Huerta en los años de 1923-1924.

Al lado de las agrupaciones nacionales o separado de ellas se habían formado otros grupos que llegaron a adquirir prestigio y, en determinado momento una gran fuerza. Entre ellos se debe mencionar el Partido Socialista del Sureste, en Yucatán; el Partido Socialista Fronterizo en Tamaulipas; el Partido Socialista Agrario de Campeche; el Partido Socialista del Trabajo de Veracruz; el Partido del Trabajo en Michoacán; el Partido Liberal Constitucionalista de Jalisco, donde también se forma un partido laborista; el Partido Independiente de Colima; la Confederación de Partidos Revolucionarios Guanajuatenses; el Partido Liberal Independiente de Sonora y otros más. Todos éstos organismos eran de tendencia revolucionaria y de ideas avanzadas: en ellos estaba el propósito de llevar adelante algunos con términos radicales, los principios y los ideales de la revolución de 1910. En muchos casos llegaron a dominar casi por completo la política regional.

Pero no solamente existían los denominados partidos, sino diversas organizaciones que en determinados momentos asumían una actitud política. Debemos mencionar sobre todo a las ligas de comunidades agrarias, diversas agrupaciones obreras; varias ligas inquilinarias y grupos con diversas y variadas denominaciones, como ligas de resistencia etc., que en ciertos momentos adquirirían militancia política.

Todas estas tendencias en mayor o menor grado, trataban de llevar adelante los principios revolucionarios. Los sectores conservadores o reaccionarios que habían combatido la Constitución de 1917 y que el año de 1926 se lanzaron a la lucha armada, con la rebelión llamada cristera, asumían actitudes de pugna en las que su declarada finalidad era la de defender principios religiosos. La más importante fue la liga nacional de defensa de la libertad religiosa. Como en 1928-1928 aún no concluía el movimiento armado de los cristeros, la liga seguía funcionando y en un movimiento determinado después de los convenios entre las principales autoridades católicas y el gobierno, asumió una actitud levantisca, aún en contra de la principal jerarquía católica. Su acción se hizo sentir en toda la República con mayor incidencia en los estados donde la religión católica tenía mas fuerza: Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Colima, Querétaro y Puebla.

En el mensaje presidencial del día primero de septiembre último se planteó la necesidad de resolver los problemas políticos y electorales, por nuevos métodos y

nuevos procedimientos, ya que la irreparable pérdida del general Alvaro Obregon nos deja frente mas circunstancias difíciles, dado que con él la nación perdía al caudillo capaz de resolver el problema de la sucesión presidencial, ante la opinión pública con el solo prestigio de su personalidad. Esta sugerión hecha de toda buena fe, fue aceptada ampliamente no solo por la opinión revolucionaria sino por la totalidad del país, tal vez por estar fundada en realidades positivas interpretadas con toda sinceridad.

"Después hablaba de que dentro de nuestro sistema constitucional era necesario recurrir a esos nuevos métodos y procedimientos distintos organizando partidos políticos con principios definidos y de vida permanente; proclamaba la necesidad de organizar las fuerzas políticas para que se apoyasen, no a las personas sino a los programas. Y de que una vez que el gobierno se hubiera constituido, con el triunfo electoral, esos partidos permanentes deberían prestarle su apoyo para lograr la ejecución del programa aprobado. Se proponía que dentro de la multitud de tendencias y opiniones que privaban en el país, deberían organizarse dos corrientes: la reformista o revolucionaria y la conservadora y reaccionaria. El comité organizador antes señalado precisó así sus fines:

Primero: Invitar a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la república, de credo y tendencia revolucionaria para unirse y formar el Partido Nacional Revolucionario.

**ESTA TESIS NO DEBE 79
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Segundo: Convocar oportunamente a una convención de representantes de todas las organizaciones existentes que desearan formar parte del Partido Nacional Revolucionario, donde se discutiría:

- a) Los estatutos y constitución del partido
- b) El programa de principios del mismo
- c) La designación de un candidato para presidente constitucional de la república.
- d) La designación de las personas que deben constituir el comité director o consejo nacional de la citada institución, durante el periodo que especifiquen los estatutos aprobados⁵⁵.

El 20 de enero de 1929 se lanzó la declaratoria de principios de la organización antecedente de la actual Partido Revolucionario Institucional. Como parte fundamental de esta declaración se expresó :

* El Partido Nacional Revolucionario acepta en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luchará decidida y enérgicamente por hacer cada vez más efectivos en México la libertad del sufragio y el triunfo de las mayorías en los comicios *⁵⁶.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Ibidem p. 128

De acuerdo con el acta notarial de la Constitución del Partido Nacional Revolucionario, no solamente se incluyó el programa de principios y los estatutos del partido , sino el pacto de unión y solidaridad, que en esa forma adquirió el mismo valor que los documentos mencionados.

La declaratoria de constitución del Partido Nacional Revolucionario se hizo el día 4 de marzo de 1929, con lo que se consideró que la unión de los elementos progresistas del país quedó consumada. Para la integración del Comité Nacional Directivo a propuesta de los respectivos delegados de los estados se propuso la planilla correspondiente que fue aprobado por la asamblea; cumplidos los propósitos para los que se lanzó la convocatoria , se hizo declaración de clausura de los trabajos.

Durante varios años de esta etapa , tanto el partido en el gobierno como la administración , estuvieron bajo la influencia preponderante del general Calles , creando, hasta 1935, lo que se conoce en nuestra historia política como el Maximato . Las elecciones del año de 1929 tuvieron una gran agitación .

Desde el año de 1928 habían comenzado los trastornos , provocados por el asesinato del general Obregón y continuados por la expectación de un presidente provisional, que convocara a elecciones presidenciales. Entre tanto, van a surgir los candidatos presidenciales , tanto del PNR, como de los grupos independientes .

Toda una serie de problemas significaron primero, la retirada de la política nacional del General Calles y el fin del Maximato; poco después, su expulsión de país. Las defecciones hacia el antiguo jefe se produjeron por doquier y fue curioso que en el propio Senado de la República se presentase una iniciativa para procesar al ex jefe Máximo. Otra consecuencia fue el desconocimiento de los poderes en varios estados , cuyos gobernadores se juzgaban callistas , así como cambios entre los secretarios de estado. Para afirmar más su poder, el PNR, no solamente cambió de directivos , sino que se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana como se verá a continuación.

4. FUNDACIÓN Y DECESO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Este partido nació, al igual que el P.N.R. por medio de un acto de poder del gobierno mexicano. Si el Partido Nacional Revolucionario fue propuesto y esbozado en el último mensaje presidencial del Gral. Plutarco Elías Calles, el P.R.M. debe su formación al Gral. Lázaro Cárdenas, quien en un manifiesto justifica la renovación de su antecesor, al mismo tiempo que señala cómo debe hacerse la transformación. Lo hizo con su carácter de Presidente de la República, a través de un manifiesto de diciembre de 1937. Meses después, en marzo, se inauguraba la asamblea.

En la memoria oficial de un organismo que desde la fundación del P.R.M., tuvo significación, o sea la Confederación de Trabajadores de México y que ha sido

desde entonces uno de los sectores fundamentales del partido, aunque con diversa actividad, se da la versión que para los líderes de ese sector del obrerismo mexicano tuvo el nuevo partido.

Convencidos los trabajadores mexicanos de que su lucha cotidiana contra el capitalismo tenía además del carácter de una lucha contra el imperialismo propietario de nuestras más importantes fuentes de producción y de riqueza, se apresurarán a responder afirmativamente a la invitación que el Presidente Cárdenas hiciera al pueblo en su histórico mensaje de Año Nuevo. En verdad el general Cárdenas, al expresar su deseo relativo a la transformación del viejo Partido Nacional Revolucionario, lo formulaba haciéndose eco de la voluntad manifiesta de los trabajadores y de los campesinos de integrar en México un verdadero frente popular con los sectores explotados de la población. Fue la C.T.M., La que en más de una ocasión invitó a los campesinos y a las demás fuerzas populares del país a vincularse en un organismo político que sirviera eficazmente los propósitos de todos y cada uno de esos agrupamientos humanos.

Al fundarse el P.R.M., El licenciado Vicente Lombardo Toledano, que en esos años era el más destacado dirigente de los trabajadores y cuya influencia en la C.T.M. era absoluta, pronunció un discurso que demuestra el interés de que un sector político mexicano se pensaba que el país iba hacia una democracia de trabajadores. El ejemplo de la ex Unión Soviética y los frentes populares de Europa,

o el caso de lo que fue Chile en Sudamérica, hacían suponer que en México podía ocurrir algo parecido.

El P.R.M. quedó gravemente deteriorado con la campaña de 1940, más que por sus propios trabajos, por la actuación de algunos gobernadores de los Estados que, en su afán por sostener sus intereses desataron una serie de atropellos y violaciones a la ley, verdaderamente criminales, llegando en muchos casos hasta el asesinato. Por tanto, se explica que a los pocos días de haber llegado al poder del Gral. Ávila Camacho, iniciara su transformación.

Los vaticinios de Narciso Bassols, que perteneció a la izquierda, se cumplieron ampliamente y el gobierno avilacamachista resultó el reverso, en lo ideológico, del régimen cardenista. Un viraje notorio hacia la derecha, lo mismo en materia obrera que agraria; y en el sector educativo se desató una persecución en contra de los elementos que en alguna forma se habían destacado por su actuación de izquierda. En materia educativa tuvo el gobierno avilacamachista tres secretarios que mostraron tendencias fascista. Por otro lado le tocó al Gral. Ávila Camacho iniciar una importante reforma en materia electoral, pues en diciembre de 1945 se envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Electoral para la renovación de los poderes federales. Esta hacía reformas de indudable avance y dieron participación más intensa a partidos políticos.

El decaimiento del Partido de la Revolución Mexicana y sobre todo el cambio del tono radicalista del gobierno del general Cárdenas, por una política de conciliación y de unidad nacional, provocó un grave descrédito del partido en el poder. Por ello se pensó en la necesidad de un cambio y fue así como surgió lo que hasta nuestros días se mantiene como el Partido Revolucionario Institucional.

4.1 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Estaría por demás mencionar en este punto las causas que le dieron origen al partido en el poder, ya que en los puntos anteriores hemos podido apreciar las transformaciones que a través de la historia ha tenido.

El Partido Revolucionario Institucional es un organismo político que sustenta los principios de la Revolución Mexicana. Su principal objetivo es conquistar y mantener el poder público mediante el sufragio a través de su acción permanente en la lucha por el perfeccionamiento democrático y la justicia social, a fin de conservar la estabilidad política y acelerar el desarrollo económico y social que demanda la nación.

Simultáneamente, impulsa y encauza el esfuerzo que realiza el pueblo mexicano, inspirado en sus mejores tradiciones históricas, a fin de estructurar una nueva sociedad caracterizada por el cabal disfrute de los bienes materiales y culturales que requiere el hombre para vivir con libertad y dignidad; la constante

participación del pueblo en el gobierno, el dominio absoluto de la nación sobre todos sus recursos naturales y la explotación nacional de éstos, al máximo desarrollo de las fuerzas productivas, la intervención planificada del Estado en las actividades económicas para la conservación e incremento del patrimonio nacional y la distribución justa y equitativa de la riqueza y del ingreso.

No cabe duda alguna de que los principios elementales del P.R.I. y que he recogido someramente en las líneas anteriores dan muestra clara de que el partido "pretendió" desde sus inicios ser un instituto político que hasta hace algunos años navegó con la constitución como bandera, resaltando las instituciones revolucionarias que le dieron origen; proponiendo siempre un bienestar en cuanto alimentación, vestido y viviendas populares; promoviendo la seguridad social y la salud pública, la educación, el desarrollo económico, apoyando a las comunidades indígenas, la reforma obrera y las demandas del sector popular, sembrar en la juventud la participación intensa en el desarrollo del país así como la participación de la mujer y de una política internacional que lograra dar a México el respeto que se merece en el concierto internacional; y si he dicho "navego con la Constitución como bandera", es porque ahora parece que la Constitución "navega con bandera del partido", por las múltiples modificaciones que ha sufrido en pro de los intereses del partido.

No se puede negar que se han logrado grandes avances en todas las materias que arriba se mencionan a comparación de épocas anteriores en que se tenía totalmente marginada a toda la población en dichos rubros; sin embargo, el tiempo le ganó a esos avances, y ahora se puede criticar ampliamente los rezagos que ya son históricos, por ejemplo, en materia de educación,

Tal vez una de las principales causas que han propiciado que millones de mexicanos se encuentren en pobreza extrema, como lo muestran las estadísticas, es que durante años, el gobierno se preocupó más por realizar los programas y proyectos para dar fuerza a su instituto político, pero no a las necesidades de la nación.

Más aún, y aunque no es materia de la presente investigación, las políticas económicas implementadas por el gobierno federal desde el sexenio de Miguel de la Madrid, y encontrando su consolidación en el de Carlos Salinas de Gortari, que dejan las puertas abiertas de México al comercio internacional, y que se conoce como neoliberalismo económico, ha desamparado a las pocas industrias nacionales y han logrado un total desequilibrio socioeconómico del país por la desregulación que es parte de esta corriente.

Sin duda que el hablar aquí de cual es el plan económico más conveniente para México no me compete, sin embargo lo he mencionado como una contradicción

a los principios fundamentales del P.R.I., ya que durante el sexenio del ex Presidente Carlos Salinas, la política económica de la que ahora somos todos víctimas, fue la bandera con la que navegó el partido además de los "programas de solidaridad"; prueba clara que durante años el P.R.I. ha procedido totalmente en contra de sus principios fundamentales que como instituto político le dieron origen.

Los asesinatos políticos como el caso Colosio por todos conocido, sus nexos con grupos de poder, los llamados "narcopolíticos", el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, son pruebas palpables de las prácticas degradantes que el partido ha ejercido durante años y que ahora tiene un precio que están empezando a pagar en estas elecciones de 1997, en la cual perdieron en el Distrito Federal la gobernatura por muy amplio margen ante el Partido de la Revolución Democrática y en la Asamblea Legislativa después de tener 37 de 40 Distritos en 1994, para estas elecciones no ganaron ni uno, esto en cuanto al Distrito Federal, en el resto del país, la votación también les fue desfavorable ya que según datos del Instituto Federal Electoral nos muestran que la votación para el PRI bajo en todos los Estados, excepto en Chiapas, donde se mantiene igual en relación al porcentaje de votos de las elecciones de 1994.

Es por esto que la Cámara de Diputados por primera ocasión va a tener una mayoría de oposición, en la Legislatura pasada (LVI) la oposición tenía 200

diputados, en esta Legislatura ese número se elevó a 262 lo que marca la mayoría.

Las anteriores reflexiones tienen por objeto mostrar hasta qué punto se pueden llegar a imponer los intereses particulares, de partido, por encima de los intereses nacionales actuando en contra de los fines del Estado.

Recientemente se han dado pasos importantes con el objeto de lograr una democracia. Tal es el caso de la Reforma Electoral, que se presume, logrará una mayor equidad entre las fuerzas políticas del país; sin embargo estamos hablando de un paso, cuando aún falta un largo camino que recorrer; de ahí, que desde mi particular punto de vista, hay que volver a las bases que le dieron vida al partido para encontrar el camino que nos lleve a un México mejor, por lo que el futuro del partido se decidirá en la Asamblea XVII de dicho instituto político donde se definirán los rumbos que la política interna del partido en el poder ha de seguir, y que sin duda tendrá un efecto en todos los asuntos nacionales, pero que quede claro que de no dirigir el país con las bases del partido en pro de la nación, atendiendo a los intereses de partido, tendremos más de lo mismo.

5. EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

En los primeros lustros de su existencia, el Partido Acción Nacional tuvo una vida relativamente precaria, de los años de 1939 a 1952. En este año su situación

cambia porque se decide a lanzar su primer candidato a la Presidencia de la República. Antes había tenido algunos diputados distinguidos. Aunque no formaba parte del partido, fue lanzado como candidato y electo por un distrito de Aguascalientes, el combativo político, licenciado Aquiles Elorduy, que gozaba de gran popularidad en aquella entidad y de gran prestigio nacional por una prolongada y honesta actuación política. Sin embargo, como este personaje político no comulgara con algunos de los principios fundamentales de este partido, y como al efectuarse una serie de manifestaciones de culto externo en el Estado de Durango, las atacara como violaciones a la Constitución del país, por lo que fue expulsado del partido.

El profesor Moreno reflexiona: "a partir de esta época comienzan a surgir los grandes y prestigiados militantes del partido como lo fueron Efraín González Luna, Luis H. Alvarez, José González Torres y muchos más que se consolidaron a través de los años como fundadores de la ideología del partido"⁵⁷.

"En cuanto a sus principios de doctrina, continúa diciendo el profesor Moreno, a través de su intervención en la vida pública de México, Acción Nacional ha comprobado la validez de los mismos, los cuales, mediante una difusión y aplicación constantes, han tenido innegable influencia en la evolución política de nuestro país, donde ya se ha iniciado el establecimiento de un régimen de partidos, y donde, por

⁵⁷ *Ibidem*, p. 305

la formación y el robustecimiento de la opinión pública, los ciudadanos se interesan cada día más en las cuestiones políticas. Fue un 16 de septiembre de 1939, cuando se llevó a cabo la Asamblea Constitutiva del partido”⁵⁸

Es así como a 57 años de existencia es el Partido Acción Nacional, el único partido que le ha dado la más dura batalla al partido en el poder; prueba de ello es que ahora cuenta con Gobernadores de Baja California Norte, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco, con importantísimas presidencias municipales como la de Guadalajara, y con un número importante de simpatizantes:

Ha tenido fuertes candidatos presidenciales en las elecciones de 1988 como lo fue el ya finado Manuel Cloutier, y en las de 1994 a Diego Fernández de Ceballos, quienes contendieron fuertemente contra el candidato del Partido Revolucionario Institucional.

Por otro lado, las exigencias impuestas por la evolución natural de la nación y del mundo, el crecimiento del partido y su mayor penetración en la conciencia del pueblo mexicano, han hecho que Acción Nacional presente siempre a la opinión pública del país, la proyección de sus principios, que a continuación veremos que también han sido violados.

⁵⁸ *ibidem* p. 308

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el Partido Acción Nacional, se caracterizó por ser un fiel aliado en las políticas que en todos los rubros presentaba el Ejecutivo Federal; especialmente las de carácter económico. La aplastante mayoría del P.R.I. y aunada a la segunda fuerza parlamentaria, el P.A.N., lograron que se aprobaran las reformas económicas sin menoscabo alguno.

Actualmente, se le reprocha al P.A.N., en el Congreso su alianza para la aprobación de proyectos económicos que hasta ahora, no han dado resultados. Sin embargo hoy hay un fenómeno muy curioso: al ser el P.A.N. una fuerza política que se ha consolidado con la segunda en importancia, la preocupación fundamental del P.R.I., es lograr que esta segunda fuerza electoral pierda dicha posición; es decir, tal pareciera que el P.R.I. los usa a su conveniencia en pro de cumplir sus objetivos, y después, los combate.

Los rumores que se dan en el quehacer político, apuntan a que el P.A.N. goza de sus posiciones en el poder, gracias a los favores políticos a que me he referido, y que se denominan "concertasesiones"; es decir, que más allá de la fuerza en las urnas de dicho partido, el agradecimiento del partido en el poder se ha traducido en Gobernaturas estatales, por ejemplo.

Aunque ha tenido una fuerte competencia del P.R.D. que le gano el segundo lugar como fuerza política en algunos Estados, tras las elecciones federales de 1997 el P.A.N. ha conservado su puesto como principal partido opositor.

Pero cabe advertir aquí la experiencia personal que he tenido al visitar el estado de Jalisco, en cuanto a la opinión de la gente en cuanto a la administración del "blanquiazul"; en todos muchos sectores de la población, existe un descontento generalizado por la forma en que gobierna el P.A.N., lo que se ha traducido en un desencanto de lo que se esperaba significaría el cambio; La imposibilidad de resolver las explosiones del sector reforma en Guadalajara, el asesinato del Cardenal Posadas, la excesiva alza en los impuestos estatales y la censura en los medios de comunicación han originado una desconfianza en el partido "azul" que no ha dejado satisfechos a los jaliscienses.

Sin embargo, el futuro de dicho partido se definirá de acuerdo al aprovechamiento que hagan del poder mediante acciones que conlleven a una mejor forma de vida de quienes se encuentran bajo sus políticas y solo será el tiempo quien nos muestre la suerte que éste partido correrá.

6. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

Al hablar del Partido de la Revolución Democrática, estamos hablando de un partido de muy reciente "creación". Este partido tiene antecedentes muy peculiares en cuanto a su formación.

Entre los años de 1987 y 1988 se hablaba de la necesidad de desbancar por vez primera en la historia (y con más esperanzas hoy en día) al partido en el poder; las diferentes corrientes políticas, ideológicas, dieron origen a lo que en su momento fue el Frente Democrático Nacional con miras a las elecciones Federales de 1988.

Dicho frente político estuvo compuesto por el Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Mexicano Socialista, quien fue quien cedió sus registros a favor este Frente Democrático Nacional, que se unificó con un candidato único: Cuauemec Cárdenas Solorzano.

En las elecciones de 1988, que se han catalogado como las más fraudulentas de la historia, un fenómeno político de unificación se dio entre las distintas fuerzas y sectores políticos del país.

Sin embargo, y a pesar del enorme esfuerzo que representó la creación de este Frente, Carlos Salinas de Gortari fue designado como Presidente Constitucional

de los Estados Unidos Mexicanos y que se consideró fue un fraude puesto que el ganador de esa contienda fue Cárdenas Solorzano.

Y fue precisamente a raíz de estos comicios, que para las elecciones federales de 1991, elementos pertenecientes a un grupo que fueron considerados como el "ala izquierda del P.R.I.", se unieron y gracias a los registros que aportó el Partido Mexicano Socialista, inicio sus trabajos ya como fuerza política el P.R.D., el cual comenzó siendo dirigido por el propio Cuautemoc Cárdenas, (quien por cierto fue miembro del P.R.I.).

Uno de los grandes propulsores de este partido también lo fue Porfirio Muñoz Ledo, (quien por supuesto igualmente fue miembro del P.R.I.) quien recientemente ocupó la dirigencia nacional de dicho partido.

Para las elecciones federales de 1994, ante la dirigencia nacional de Porfirio Muñoz Ledo, Cuautemoc Cárdenas Solorzano tuvo la oportunidad de ser designado como candidato presidencial del partido.

Sin embargo, y después de una mala actuación en el histórico debate televisado a nivel nacional entre los candidatos presidenciales, además de muchos otros factores, fue derrotado por su contendiente priista.

Por otro lado, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se le catalogò a este partido como una fuerza política que usaba a fondo los populismos para lograr sus objetivos y se le relacionò con acciones violentas de ciertos grupos de la sociedad.

Un punto preocupante es que actualmente dicho partido utiliza como bandera política los problemas de determinados sectores sociales que se canalizan en movilizaciones públicas. Y digo preocupante, porque promueven la violencia entre dichos sectores que se traducen en conflictos que afectan gravemente la vida pública de nuestro país.

No obstante lo anterior, en las elecciones federales de 1997 el P.R.D. se acreditò como un fuerte partido de izquierda ya que obtuvo triunfos muy importantes, siendo el mayor de estos la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal con casi el 48% de los votos emitidos teniendo como candidato a Cuahutémoc Càrdenas, y ganando además 29 de las 30 diputaciones federales, así como 38 de las 40 representaciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esto resulta paradógico con los resultados de las elecciones federales de 1994 cuando el P.R.D. no obtuvo ninguna diputación federal en la capital del país por el principio de mayoría relativa.

Después del 6 de Julio de 1997 el P.R.D. se constituyó como primera fuerza política en los Estados de Michoacán, Morelos y el Distrito Federal y se colocó como segunda fuerza en los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Es así como podemos apreciar la importancia de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, específicamente en la Cámara de Diputados, ya que solo así comprenderemos la trascendencia de un grupo parlamentario mayoritario que tiene la posibilidad de imponerse por el resto de las fracciones parlamentarias, pero sin que las decisiones que de ese grupo parlamentario sean necesariamente las más adecuadas para una nación.

8. BASE CONSTITUCIONAL.

Históricamente, el texto del artículo 41, en su primer párrafo comentado, apareció en la Constitución de 1857 en términos idénticos al actual. Se mantuvo intacto en la Constitución de 1917 y así se conservó hasta que el decreto del 6 de diciembre de 1977 lo adicionó con la materia diferente a los partidos políticos. De esta manera puede afirmarse que la disposición constitucional relativa al ejercicio de la soberanía popular, a la distribución de competencias entre las esferas federal y

local y la supremacía del pacto federal, se preservó intocada por espacio de 120 años.

La adición no solo establece la naturaleza de los partidos políticos como "entidades de interés público", también señala sus objetivos o sus fines, sus prerrogativas fundamentales y sus derechos a participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

Por otra parte, el significado de la reforma fue reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional y, por añadidura, una representación nacional política e ideológicamente diversificada. Esto es, el pluralismo político en la Cámara de Diputados. Se reconoce, por lo tanto, la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización compete a los partidos que devienen el eslabón entre el ciudadano y el poder público. De ahí el interés manifiesto del legislador en proveerlos de los elementos necesarios para que puedan cumplir mejor sus propios fines especialmente el acceso a los medios de comunicación.

La institución del sufragio universal posee una larga tradición en nuestra historia. La Constitución de 1857 lo estableció por vez primera en sus artículos 55, 76 y 92, para las elecciones de diputados (entonces el sistema legislativo era unicameral) Presidente de la República, e incluso, ministros de la Suprema Corte de

Justicia. Sin embargo, a diferencia de la Constitución actualmente en vigor, que determina un sistema de elección directa, la de 57 prescribía la elección indirecta y en primer grado. Por tal motivo, el territorio nacional, se dividía en distintos y éstos en secciones. Los ciudadanos votaban en éstas últimas no por los candidatos, sino por electores que representaban a la sección. Los electores, a su vez, reunidos en colegio electoral eran quienes elegían a los diputados, Presidente de la República y Ministros del Supremo Tribunal.

El sistema de elección directa fue adoptado en 1912 y lo ratificó la Constitución de 1917, pero suprimió el sufragio para los Ministros de la Suprema Corte ahora nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado (artículo 96).

Mediante el sistema de voto directo el ciudadano, no elige a un elector sino que sufragaba por un candidato. Sin embargo, los respectivos colegios electorales tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, califican la elección de sus respectivos miembros.

La novedad respecto al sufragio que contiene la adición de 1977 consiste en vincular explícitamente el sufragio universal, libre, secreto y directo con los partidos políticos. Así, éstos devienen el medio por el cual los ciudadanos acceden al ejercicio del poder público.

Mediante decreto publicado el 6 de abril de 1990, se adiciona éste artículo con las siguientes materias:

- A) La organización de las elecciones federales incluyendo órganos encargados y principios rectores;
- B) La estructura del nuevo organismo electoral;
- C) Los medios de impugnación; y
- C) El tribunal electoral.

Estas adiciones representan la mayor innovación de la reforma política de 1990. En primer término debe destacarse la ubicación, dentro del texto constitucional, de la materia política electoral, que previamente se situaba en el artículo 60 de la Constitución y ahora pasa al 41.

1. MARCO HISTÓRICO.

Desde el año de 1808, en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el año de 1867 en que se consumo el triunfo de la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales, y de planes que se proponían convocar a las primeras o modificar a los segundos.

De diverso origen y con variable fortuna, once asambleas constituyentes se reunieron en México durante esos casi sesenta años.

El Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo en 1813; el de 1822, Congreso Constituyente dos veces evocado; la Junta Nacional Instituyente de 1823 que actuó durante el tiempo en el que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 1824; el Congreso Ordinario erigido en Constituyente en 1835; el Congreso Ordinario erigido en Constituyente en 1839; el Congreso Constituyente de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el Congreso Constituyente Extraordinario de junio de 1846; el Congreso Constituyente de

diciembre de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso Ordinario; el Congreso Constituyente de 1846.

Además de las Asambleas, 3 individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente, así haya sido en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Ana, Ignacio Comonfort, y Maximiliano de Habsburgo.

Al periodo que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos; las facces constitucionales de 1822 y de octubre de 1835; los estatutos provisionales de 1823, de 1853, de 1856 y de 1865; las actas constitutivas de 1824 y de 1847; las Constituciones de 1814, de 1824, de 1836, de 1843 y de 1857, cabe mencionar que ésta última establecía en su artículo 51, que el ejercicio del supremo poder legislativo, se depositaba en una sola Cámara: la de Diputados, que se denominaría Congreso de la Unión, a diferencia de la organización de los otros Congresos que era Bicameral, la española de 1812, expedida por las cortes de Cádiz, en la que hubo representantes de Nueva España y que, aunque efímera y parcialmente, llegó a estar vigente aquí.

“Fueron formulados, además, varios proyectos de Constitución que en condiciones tales quedaron y diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Destacan entre los primeros el proyecto que con el título de

elementos constitucionales elaboró Rayón en 1802; el presentado en la segunda etapa del Constituyente de 1822 por un grupo de diputados que encabezaba Don José del Valle; el que en 1840 debía haber servido de base para discusión al Congreso erigido en Constituyente el año anterior; y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al conocimiento del Constituyente de 1842. Entre los votos particulares figuran el de Don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 1840; el de la minoría de la comisión de constitución de 1842; el de Don Mariano Otero en 1847, y el de Don Ponciano Arriega respecto al proyecto de la comisión de constitución de 1856”⁵⁹.

Si se relacionan los instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes se advertirá que el Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingán; el Constituyente de 1822, las fases constitucionales de febrero de ese año; la Junta Nacional Instituyente, el reglamento político provisional del imperio, de febrero de 1823; el constituyente de 1824, el acta constitutiva y la Constitución Federal; el constituyente de 1835, las bases para la Constitución y la Constitución de las siete leyes.

La junta nacional legislativa, la Constitución de 1843, llamada de las bases orgánicas; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, el acta de reformas de 1847, el Constituyente de 1856, la Constitución de 1857. De las once Asambleas

⁵⁹ Cravioto Cortés, Carlos, *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la*

constituyentes, solo las ocho que se enumeran realizaron, en mayor o en menor grado, su tarea constitutiva; no así los constituyentes de 1839, de 1842 y de junio de 1846.

Por lo que hace a quienes ejercieron individualmente ésta tarea, Santa Anna expidió en 1853 las bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Comonfort, en 1856, el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, y Maximiliano, en 1865, el estatuto provisional del Imperio Mexicano.

Tocante a los planes políticos de alcance constitutivo por haber influido en la posterior organización constitucional, registrándose como fundamentales: el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, además del Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco.

Documentos que sin merecer el nombre de planes, no obstante reflejan ideologías políticas o sociales de trascendencia, son la representación que en 1808 dirigió el ayuntamiento de México a Iturrigaray; el bando de Hidalgo en Guadalajara en 1810; los puntos en 1813 presentó Morelos al Congreso de Chilpancingo, con el título de Sentimientos de la Nación, y las actas de independencia de 1813 y de 1821, así como las que el primero y el 2 de marzo de 1821 acogieron el Plan de Iguala.

Conviene mencionar el voto del Constituyente de 1823 en favor del Sistema Federal y el dictamen del Supremo Poder conservador, que en noviembre de 1839 autorizó al Congreso Ordinario para reformar la Constitución.

Con el triunfo de la República en 1877 cambió de pronto y definitivamente el panorama constitucional de México. Las armas republicanas vencían al imperio de la intervención extranjera; pero en su victoria estaba incluida, de una vez por todas, la del partido liberal sobre el conservador, lo que significaba la liquidación de la que de ella entre los dos bandos, desarrollada en torno del contenido constitucional.

De ésta manera, la historia de la organización política de México se divide en dos grandes periodos: el anterior y el posterior al año de 1867.

Durante el primero, la inquietud social tomó por blanco a la ley básica y en el proceso de reemplazarla funden sus programas a los planes de las rebeliones: Federación o centralismo, República o monarquía, democracia u oligarquía, esos eran los temas que dividían a los dos partidos fuertes y cuya solución no admitía sino ser llevadas al ámbito constitucional. Los movimientos armados se hacen durante éste periodo en contra de la constitución vigente atribuyéndole los males sociales y en nombre de una nueva. Pero la inestabilidad de los partidos en el poder, agravada con la ambición de los personajes de la política, solo engendra la consecuencia de

que se multipliquen los ensayos constitucionales que según en líneas precedentes se acaban de verificar.

“Durante el segundo periodo, la Constitución vive de su victoria y no bajará ya al campo de lucha. En su nombre, y no en contra suya, se hacen los levantamientos y se piden los amparos para reparar reales o supuestos agravios a ella cometidos, su mejoramiento se busca por medio de reformas pacíficas y meditadas como la que propuso el gobierno de Juárez en la circular del 14 de agosto de 1867, alguna de las cuales se realizaron en el año de 1874. A principios del siglo XIX, los adelantos de la reforma social mexicana, empezaron a plantear las reivindicaciones del campesino y del obrero. Tales reclamos no podían conciliarse con la Constitución de 1856; sin embargo, nadie penso atacar, sino solo en reformar dicha constitución. La lucha se entabló en contra del gobierno y en nombre de la Ley Suprema invocando el respeto al sufragio efectivo y la no reelección, móviles por lo pronto puramente políticos. Eso fue la insurrección de Madero con Díaz, revolución que en salir en defensa de la Constitución, se llamó constitucionalista pero en la historia de México sonaba ya sin menoscabo, el respeto a la Constitución de 1857, ya que la revolución constitucionalista había tomado por bandera la emisión de la nueva constitución”⁶⁰.

A pesar de alzarse contra el individualismo excesivo de la Constitución anterior, la de 1917 se consideró su causahabiente, no solo porque recoge los postulados políticos de aquella, sino también por que si la reforma no le hubiera

⁶⁰ *Ibidem*, p. 30

rescatado sus fueros soberanos la Constitución hubiera hallado una imposición material y jurídica por quebrantar la resistencia a la reforma social.

"Por último, cuando el Estado Mexicano había alcanzado ya la integración completa de su ser, la Constitución de 1917 se preocupó por la resolución del problema social" ⁶¹.

2. SIGNIFICADO DEL PODER LEGISLATIVO.

Si el Poder Público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de ley, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elemento substanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extiendan a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

⁶¹ *Idem.*

El Maestro Burgoa señala que "todo acto de autoridad que establezcan normas jurídicas con la tónica señalada, será siempre una ley en su contextura intrínseca o material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función legislativa. En puntual congruencia lógica se afirma, por lo contrario, que no todo acto que emane de dicho órgano es una ley, si sus notas esenciales no son abstracción, la impersonalidad y la generalidad, sino la concreción, la personalidad y la particularidad que caracterizan a los actos administrativos y jurisdiccionales. De ahí que un órgano llamado el Legislativo puede desempeñar el Poder Legislativo mediante la expedición de leyes o el poder administrativo o el jurisdiccional según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional"⁶²

Al través de ésta consideración se corrobora lo indebido o incorrecto de la identificación entre el órgano y el poder, pues sería absurdo que el Poder Legislativo, como función ejerza los otros dos poderes o viceversa.

Atendiendo a los elementos materiales de la ley, ésta no sólo es aquella que expide el órgano investido preponderantemente con la facultad legislativa, como el Congreso de la Unión, sino que su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado, siempre que ostenten los atributos de abstracción,

⁶² Op cit. p.593

generalidad e impersonalidad. Esto acontece con los llamados reglamentos heterónomos o autónomos que elaboran el Presidente de la República o los gobernadores de las entidades federativas, pues aunque desde el punto de vista formal sean actos administrativos por provenir de órganos de ésta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contiene normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres.

De estas consideraciones se concluye que no todo acto del órgano legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Así, las leyes privativas cuya aplicación prohíbe el artículo 13 constitucional, en sustancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros decretos, pues rige únicamente al caso o casos concretos y particulares que prevén sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos. Por ende, aunque una ley privativa se proclame así misma ley, solo tiene ésta naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente.

Bien se ve, por lo que se ha expuesto, que el poder legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que establezca la Constitución. En otras palabras las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad

legislativa, pueden emanar no solo del órgano legislativo propiamente dicho, sino de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente.

Hemos dicho que el poder público estatal es indivisible y como el Poder Legislativo es uno en los que se traduce, este también tiene dicha calidad.

"No existen, en consecuencia, varios "poderes legislativos", sino uno solo, como tampoco existen varios poderes administrativos o judiciales, entendiendo como poder, insistimos, a la misma actividad o función de imperio del estado. Ahora bien, en un régimen federal, como el nuestro, se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a la federación y el que atañe a las entidades federativas. Esta división es jurídicamente inadmisibles. Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución competencial entre las autoridades federales y la de los estados miembros en lo que concierne al ejercicio de los consabidos poderes, fincado en el principio que enseña que las atribuciones que la constitución no conceda expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas y que se contiene en el artículo 124 constitucional. Conforme a él y tratándose específicamente del poder legislativo, la Constitución señala las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultad para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes incumbiendo a las legislaturas locales ejercerlo en las demás; ambos tipos de órganos legislativos despliegan una misma función dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos especies de poderes, sino dos clases de entidades, la federal y las locales, en quienes se deposita ratióne

y materie. Claro está que si se confunde como sucede frecuentemente, el poder con el órgano que lo ejerce puede incorrectamente hablarse de poder legislativo federal y poder legislativo local, locuciones que, según hemos afirmado reiteradamente, entrañan un despropósito jurídico”⁶³.

3. LA ELECCIÓN DE LEGISLADORES FEDERALES .

El artículo 51 Constitucional señala: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

La Cámara de Diputados ha sido tradicionalmente la de representantes populares. En los Estados modernos no es posible la democracia directa, en la que todos los ciudadanos reunidos en asamblea ejercen las funciones políticas de la comunidad. Por eso designan representantes, a fin de que sean ellos quienes lleven a cabo las labores políticas y legislativas que la vida de la República requiera. Los diputados son electos por los ciudadanos y se convierten en representantes de la nación. Tienen encomendada la labor, fundamental en toda organización humana, de crear leyes, función en la que colaboran ambas Cámaras y el Ejecutivo Federal.

El artículo 52 Constitucional dispone: “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria

⁶³ *Ibidem*, p. 594

relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

De la anterior transcripción del precepto constitucional, se puede claramente observar que al hablar de la integración de los diputados federales, estamos hablando de la necesidad de un previo proceso electoral, a fin de que la Cámara de Diputados se integre por 500 diputados, sin embargo es necesario señalar que de esos 500 diputados, 200 son electos por el principio de representación proporcional.

Es decir, cuando se lleva a cabo una votación, en si se vota por 300 candidatos a diputados federales de acuerdo a igual número de distritos electorales que se distribuyen de acuerdo al artículo 53 Constitucional:

“La demarcación de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco

circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

El artículo aludido, señala claramente a que nos referimos con votación mayoritaria relativa y representación popular. En el caso del principio de votación mayoritaria relativa no significa mayor problema su explicación ya que es él más claro ejemplo de la democracia: el voto depositado en las urnas electorales el día de la elección federal por los ciudadanos de la nación; sin embargo para el principio de representación proporcional se deben observar las siguientes condiciones que señala el artículo 54 Constitucional:

“La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos electorales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;

V. El partido político que haya obtenido más del 60 por ciento de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

Vi. Ningún partido político que hay obtenido el 60 por ciento o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

Vii. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y Vi anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o Vi, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas

votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

De la anterior transcripción, podemos observar las reglas que se deben de aplicar para la designación de diputados federales a cada partido por el principio de representación proporcional.

De esta forma hemos analizado la manera en la que se eligen los diputados federales; ahora pasemos a analizar la forma en que se eligen a los Senadores de la República.

El artículo 56 Constitucional señala: "Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años".

De la anterior transcripción de la Constitución, se señala que por cada Estado se elegirán cuatro senadores, tres por el principio de votación mayoritaria relativa, es decir, mediante el sufragio que realizan los ciudadanos el día de la contienda electoral, y, uno por el principio de representación proporcional de acuerdo a las bases que en dicho precepto legal se señalan. De igual forma que con los diputados, se elegirá un senador suplente por cada propietario.

4. EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de Unión es el organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de Congreso General o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, Congreso de la Federación. El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados, ésta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, según hemos afirmado, no le compete alterar o sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que

no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

El Maestro Burgoa señala: "por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el Poder Legislativo Federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse, grosso modo, en dos tipos a saber: político-administrativos y político-jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga tres tipos de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.

De estas tres clases de facultades, la político-jurisdiccional es la menos dilatada, según veremos, pues solo se desempeña en casos específicos y únicamente en relación con sus miembros individuales componentes -diputados y senadores-, con los altos funcionarios de la federación - Presidente de la República,

ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado, Procurador General de la República, de los estados, gobernadores y diputados de las legislaturas locales" ⁶⁴.

Es así como podemos darnos una somera idea de lo que significa hablar del Congreso de la Unión, pero para ser más específicos, veamos en lo particular las facultades a que me he referido con anterioridad.

4.1 LOS TIPOS DE FACULTADES .

FACULTADES LEGISLATIVAS.

Estas facultades consisten en las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos materiales ya expresados (aspecto intrínseco), proviene de dicho cuerpo (aspecto extrínseco).

Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término ley conjunta esos dos aspectos, pues aunque en determinados casos, que en su oportunidad trataremos, conceda facultades a órganos de autoridad distintos del

⁶⁴ *Ibidem*, p. 624

Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma.

Ahora bien, el conjunto de las mencionadas facultades integra la competencia legislativa del Congreso de la Unión. Esta competencia hoy en día es cerrada y dejó de ser cerrada por la delegación de sus funciones a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo que anteriormente asumía el propio Congreso; es decir, anteriormente era abierta o cerrada, o sea , enunciativa o limitativa. Era abierta o enunciativa cuando dicho organismo actuaba como legislatura del Distrito Federal, y cerrada o limitativa en el caso de que actúe como legislatura federal o nacional, esto es, para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 Constitucional, clásico en los regímenes federativos y que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión, a título de cuerpo legislativo federal, solo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución, y anteriormente como legislatura del Distrito Federal, en todas aquellas que, por exclusión, no están previstas constitucionalmente por modo explícito. De estas ideas se colige que el Congreso de la Unión, aunque orgánicamente es idéntico en la

aceptación aristotélica del concepto de identidad, funcionalmente desempeña dos especies de actividades legislativas en lo que respecta al imperium especial o territorial de las leyes que elabora, a saber, la que concierne al ámbito nacional y la que antes correspondía a la esfera de la citada entidad federativa.

Las treinta fracciones del artículo 73 constitucional, otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República y para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos perseguidos por la revolución mexicana. Las facultades se pueden clasificar en:

1) Facultades en materia de división territorial, establecidas por las fracciones I, III, IV y V: admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes; Arreglar los conflictos de límites entre estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, o de lo contrario sería la Suprema Corte ⁶⁵, y cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

2) Facultades en relación con el Distrito Federal. La fracción Vi faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a la ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De esta manera, la reforma de

⁶⁵ Como lo señalan los artículos 46 y 105 de la Constitución.

octubre de 1993 ha cambiado substancialmente el contenido de esta fracción que anteriormente confería una competencia legislativa muy amplia al órgano federal y solo una atribución reglamentaria al local (A.R.D.F.), además de regular todo lo concerniente al ejercicio del Gobierno del Distrito Federal que, con la citada reforma, ahora se ubica en el artículo 122 de la Constitución.

3) Facultades en materia hacendaria. Es función legislativa la expedición de la Ley de Ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos, pero las autoridades no pueden disponer libremente del dinero que recauden, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos (gastos) que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Los recursos del Estado para hacer frente a esos gastos se obtienen mediante las aportaciones que obligatoriamente deben hacer todos los habitantes del país (impuestos y contribuciones) y que constan en la ley de ingresos, que se inicia en la Cámara de Diputados y cada año aprueba el Congreso de la Unión.

También es competencia del Congreso expedir la Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (oficina especializada que tiene encomendada la revisión de la cuenta), aunque el nombramiento de sus empleados y la vigilancia de las labores que desarrolla están a cargo de la Cámara de Diputados.

Cuando los gastos público excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su deuda pública.

Debe también legislar en todo lo relativo a moneda, por ejemplo: determinar cuál es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos y submúltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

5) Facultades respecto al comercio entre los estados. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación Mexicana se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías. Lo contrario, o sea, la aceptación de impuestos alcabalatorios entre los estados de la Unión, conduciría a restringir el tráfico comercial, y por lo tanto a propiciar una economía cerrada entre las entidades federativas, en perjuicio de su propia existencia y de la vida nacional.

5) Facultades en materia de guerra. Para que México pueda estar en guerra con otra nación se requiere, constitucionalmente: a) que lo solicite el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; b) que se expida una ley del Congreso para tal efecto; y, c) que conste la declaratoria del Congreso en esa ley y que posteriormente, y con apoyo en la misma, el Presidente de la República la declare en

nombre de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma el Congreso legisla lo relativo al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional, y sobre derecho marítimo.

6) Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales. La Constitución, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de Unión, por ejemplo: en materia de hidrocarburos, minería, recursos no renovables, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energías eléctrica y nuclear, Banco Único de Emisión (Banco de México), trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país. Además facultades en materia de protección al medio ambiente y preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

7) Facultades con la posible vacante del Ejecutivo. Compete al Congreso de la Unión conceder licencia al Presidente de la República, aceptar se renuncia y designar, en caso de quedar vacante esa magistratura, al Presidente sustituto o interino.

8) Facultades en materia administrativa. Otorga al Legislativo Federal facultad de crear y suprimir los empleados públicos, así como la de fijar las retribuciones o sueldos con que los mismos deben ser remunerados. De igual forma faculta para

legislar sobre las características de la Bandera, escudo e Himno Nacionales, en asentimientos humanos, sobre la justicia contenciosa administrativa.

9) Facultades sobre materia económica. Aun cuando todas las leyes son sociales, pues están dirigidas a normar la vida comunitaria, algunas de ellas tienen especial referencia al orden económico. Más aún, en tiempos recientes ya se habla de un derecho económico, esto es, una rama específica y autónoma del orden jurídico predominantemente dedicada a la organización y funcionamiento de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.. Para fundamentar constitucionalmente este nuevo derecho económico es por lo que se estableció en la Constitución. El abasto, que menciona esta fracción, tiene relevancia en el progreso económico de un Estado democrático, ya que constituye el suministro de alimentos a precios accesibles, sobre todo a las clases populares. De igual forma se añadió a las atribuciones del Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes en materia de seguridad pública, así como integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

De esta forma es como hemos analizado las facultades legislativas del Congreso de la Unión, y que tiene por objeto ver la trascendencia de las decisiones que emanan de dicho órgano en virtud de las materias que abarca.

FACULTADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS.

Es inconcuso que la actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotado para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales en las materias someramente esbozadas con antelación, puede constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido lato, es decir de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto. Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia, toda vez que en esta hipótesis se trataría de actos jurisdiccionales.

Respecto de las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional, en cuanto que solo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal.

Este ordenamiento, principalmente en su artículo 73 señala los casos que con anterioridad hemos analizado y que no corresponden a una actividad legislativa de creación de leyes sino a facultades administrativas y políticas.

Además debe destacarse una importante función del tipo señalado con que está investido el mencionado Congreso y que estriba en erigirse en Colegio Electoral

cuando falte absolutamente el Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo, lo asuma, en sus respectivos casos, con el carácter de interino o de sustituto constitucional, según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Constitución.

Si se analizan cada uno de los casos brevemente apuntados, se advertirá que el ejercicio de las facultades correspondientes en favor del Congreso de la Unión desemboca en actos administrativos lato sensu, puesto que se refiere a cuestiones concretas y particulares y no contenciosas; y en supuesto de que impliquen controversia algunos de los señalados, su resolución deja de pertenecer al citado organismo para atribuirse a la Suprema Corte en los términos del artículo 105 constitucional y siempre que susciten cualquiera de los conflictos que este precepto limitativamente señala, debiendo observarse que fuera de esta demarcación competencial, no son susceptibles de dirimirse jurisdiccionalmente.

Por ende, salvo los casos que consistan en la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes y en la delimitación territorial entre las entidades federativas, los demás pueden suscitar controversias entre la federación y los Estados o entre estas mismas entidades.

FACULTADES POLÍTICO-JURISDICCIONALES.

Tratándose del ejercicio de las facultades legislativas y político-administrativas de este organismo, son las dos Cámaras que lo integran quienes sucesivamente

desempeñan los actos en que se traducen, obrando ambas con autonomía entre sí. Este fenómeno también se observa respecto de la función político-jurisdiccional que el Congreso tiene encomendada, sólo que con caracteres más marcados, pues el juicio político, en que esta función se manifiesta, comprende dos periodos o etapas en que cada una de dichas Cámaras tiene atribuciones diferentes.

El juicio político en que las dos intervienen debe referirse a los delitos oficiales. O sea, a aquellos en que incurran los altos funcionarios de la federación (senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado y Procurador General de la República) durante el desempeño de su cargo o su comisión pública, ya que por lo que concierne a los delitos del orden común que puedan cometer, compete únicamente a la Cámara de Diputados la decisión sobre si ha lugar o no a proceder contra el acusado, para que, en caso afirmativo, sea la autoridad judicial que corresponda la que lo juzgue en definitiva, decisión que se conoce con el nombre de "desafuero".

En el caso de algún delito oficial, la Cámara de Diputados debe formular la acusación contra el alto funcionario de que se trate, incumbiendo al Senado erigirse en Gran Jurado para declarar si el acusado es o no culpable, oyéndolo previamente en defensa y practicando las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los

hechos. Si la declaración fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto "e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley", sin perjuicio de que quede a disposición de las autoridades judiciales si el delito se castiga con una pena diferente a la privación e inhabilitación mencionadas.

Esta misma colaboración funcional sucesiva de ambas Cámaras se observa excepcionalmente si el acusado es el Presidente de la República por delitos graves del orden común o traición a la patria, en cuyo caso la de diputados funge como órgano de acusación y el Senado como órgano de sentencia; registrándose el mismo fenómeno en la hipótesis de que el Ejecutivo Federal pida ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de algún ministro de la Suprema Corte, magistrado de Circuito o juez de Distrito.

Hemos calificado como político-jurisdiccionales las funciones que en tales supuestos ejerce el Congreso de la Unión al través de sus dos Cámaras, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia, que culmina un procedimiento en que el alto funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado, aunque no ante la Cámara de Diputados, sin cuya acusación aquél no puede actuar, condición ineludible en que se descubre claramente la colaboración funcional a que hemos aludido. Huelga decir, por otra parte, que tanto la decisión acusatoria como la

condenatoria son actos inatacables, no procediendo en su contra, por ende, el juicio de amparo.

5. EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

El profesor Burgoa señala que "al tratar de someterse el tema relativo al sistema bi-cameral nos referimos a la significación política-jurídica de este órgano legislativo, así como a su antecedencia y gestación histórica en nuestro país, sin haber descuidado la referencia a las causas reales que motivaron su implantación. Por ende, y para obviar repeticiones, nos remitimos a las consideraciones que sobre estos tópicos hemos formulado"⁶⁶.

5.1 SU COMPOSICIÓN.

El Senado tiene, como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente. Así el artículo 56 constitucional dispone su instalación y composición cada seis años en su totalidad tal y como lo hemos señalado anteriormente.

⁶⁶ Op. cit. p. 673.

Caracterizándose el régimen federal, entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman, el Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualdad político-jurídica entre ellas. "Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del organismo legislativo nacional, como sucede en los sistemas uni-camarales, pues existiendo sólo un órgano legislador, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, los Estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que en los de escasa población" ⁶⁷.

Es lógico, por otra parte, que atendiendo a la naturaleza representativa del Senado no puede haber "senadores de partido", ya que la elección de éstos, según acabamos de decir, no tiene como medida la densidad demográfica sino el número de entidades federativas conforme al artículo 56 constitucional. En otras palabras, en el Senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los Estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de cámara equilibradora en la hipótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que no representen a tales entidades sino a grupos o partidos políticos,

⁶⁷ *Idem.*

razón que nos induce a afirmar, además, que tampoco es operante el sistema de representación proporcional tratándose de los senadores.

Las anteriores consideraciones no excluyen, sin embargo, la posibilidad de que en el Senado haya senadores que pertenezcan a diversos partidos políticos, posibilidad que se funda en que por cada Estado y el Distrito Federal debe haber dos de ellos. Por tanto, bien puede suceder que un candidato a senador por un partido obtenga la mayoría de votos populares en la entidad de que se trate y que otro candidato, postulado por un partido diferente, logre más votos sobre los restantes y que quede colocado en segundo lugar dentro del número de sufragios emitidos.

La realización de esa posibilidad, que vendría a democratizar al Senado, depende del grado de civismo del pueblo elector y de las personas que encarnen a los órganos que intervienen en el procedimiento electoral y en la calificación de las elecciones de senadores y que en definitiva son las legislaturas de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sin embargo, actualmente, la Cámara de Senadores se compone por senadores que son electos por los sistemas de mayoría relativa y por el de representación proporcional tal y como lo señala el artículo 56 de la Ley Fundamental.

5.2 SUS FACULTADES EXCLUSIVAS.

El artículo 76 de la Constitución señala las facultades que en forma exclusiva se le han otorgado al Senado de la República tienen como propósito establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre ese órgano y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal. Estas atribuciones según Emilio O. Rabasa pueden clasificarse en:

1. Facultades referidas al orden político internacional:

a) La actuación internacional que en nuestro régimen compete desarrollar fundamentalmente al Presidente de la República es de tal importancia que requiere también la concurrencia del Poder Legislativo. Dentro de éste, tradicionalmente ha sido el Senado quien participa en actos tan importantes como es aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal. Así, no solo existe una coordinación constitucional, sino una corresponsabilidad entre el Presidente, Jefe del Estado y del Gobierno mexicano ante todas las otras naciones soberanas, y el Senado que también vela por el pueblo, al ejercer sus obligaciones y responsabilidades internacionales.

b) Autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o la salida de las nacionales al exterior; y la permanencia de escuadras, por, más de un mes, en aguas territoriales mexicanas.

c) Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, pues aun cuando estas designaciones se regulan por consideraciones políticas internas, tienen proyección internacional.

2. Facultades referidas al orden político interno son:

a) Ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (grados superiores desde el de coronel).

b) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de su respectivo estado o territorio, fijando la fuerza necesaria.

c) Declarar cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y designar en tal caso un gobernador provisional. Este nombramiento lo hace el propio Senado, eligiendo de una terna que le propone el Presidente de la República, pero deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes. La Comisión Permanente del Congreso tiene estas facultades cuando el Senado se halla en receso.

d) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando algunos de ellos lo solicite o se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado.

e) El Senado de la República, de acuerdo con la fracción VII, puede erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos que se sigan a los servidores públicos en los términos del artículo 110 de la Constitución. Los servidores públicos deben haber cometido faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales de la nación y en el buen despacho de sus funciones. Puede también otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de dichos funcionarios que someta el Ejecutivo a su consideración.

f) La reforma de 1993 agregó una facultad más al Senado de la República que establecía en la fracción IX, consiste en nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal cuando se haya agotado el procedimiento previsto en favor de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que figura en el nuevo artículo 122 constitucional, y que, como podrá verse en el comentario correspondiente con mayor amplitud, consiste en ratificar o no la propuesta del Ejecutivo federal. Si es el caso de que en dos ocasiones la Asamblea de Representantes no ratificase el nombramiento del Ejecutivo Federal, entonces el Senado ejerce la facultad de nombramiento, que no ya de ratificación, además de contar también con la de remoción del Jefe del

Distrito Federal. La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, referida en el segundo párrafo del artículo 70 constitucional, en la parte correspondiente a las atribuciones exclusivas del Senado, deberá establecer el procedimiento, incluyendo el procedimiento, incluyendo los requerimientos de votación de sus miembros, para el ejercicio de esta nueva facultad. De igual forma, en 1994, se facultó a la Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento del procurador General de la República.

6. LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Cravioto señala: "la Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General. Está formada por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara, según el artículo 73 constitucional (las cuales hemos revisado con anterioridad), y facultades exclusivas y separadas de acuerdo con el artículo 74 y 77 constitucionales, las cuales examinaremos posteriormente.

Es un cuerpo representativo popular, porque como señala el artículo 51 de la Ley Fundamental se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos. El sufragio popular, al elegir a los miembros de la Cámara da forma al sistema representativo instituido por el artículo 40. Esta elección es directa y se realiza de acuerdo a los dos sistemas que en su oportunidad hemos analizado en los referente al Congreso de la Unión. El

cuerpo representativo que forma la Cámara de Diputados, se compone de representantes de la nación, en consecuencia:

a) Constitucionalmente los diputados representan al pueblo, tanto porque así lo establecía la doctrina desde la Carta Magna de 1824 como porque el artículo 39 expresa que: "la soberanía nacional reside y esencialmente y originariamente en el pueblo". Por lo tanto, como representantes de la nación representan al pueblo, que es en quien reside la soberanía nacional"⁶⁸.

b) Como gestores sociales de sus distritos electorales, por derecho consuetudinario, los diputados representan a sus respectivos distritos ya que es costumbre que los representantes populares asuman la representación de sus electores como gestores en asuntos de interés público, pero estas funciones son supeditadas al interés nacional y a sus deberes respecto de toda la nación.

"La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado, porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades; es cuerpo deliberante, porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión de un asunto, por mayoría de votos, ya sea simple o calificada, según lo prevea nuestro código político"⁶⁹.

⁶⁸ Op. cit. , p. 52.

6.1 COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

La Cámara de Diputados es un órgano legislativo compuesto de diversos sectores de la nación; de ahí su principio representativo y que hemos analizado en el punto anterior. Al interior de su composición, he de mencionar que se encuentra integrada por diversas fracciones parlamentarias, comisiones, comités y coordinaciones.

Las fracciones parlamentarias son aquellas que representan a un grupo parlamentario, es decir, a un partido político. Cada fracción parlamentaria aglutina a todos los miembros de un mismo partido político que emanan, en los procesos electorales, de la voluntad popular de elegir a su representante ante la Cámara de Diputados y el cual por supuesto fue lanzado como candidato por un determinado partido político. Cada fracción parlamentaria tiene un "líder" que representa a su fracción para los efectos de las posturas del partido político ante determinada situación.

Actualmente, la Cámara de Diputados está compuesta por 4 fracciones parlamentarias a saber: la del Partido Revolucionario Institucional con sus 238 miembros, la del Partido Acción Nacional con 124, el Partido de la Revolución

⁶⁹ *Ibíd*em, p. 53.

Democrática con 123, el Partido Verde Ecologista Mexicano con 9 y el Partido del Trabajo con 6.

Cada fracción parlamentaria siempre presenta su posición ante determinada situación que se presente en la Cámara, desde un simple punto de acuerdo, hasta su posición ante una iniciativa de Ley. Regularmente las fracciones parlamentarias se reúnen con sus miembros para marcar la línea política que seguirá ante determinada situación, casi específicamente cuando se trata de alguna iniciativa de Ley.

Referente a las comisiones, he de mencionar que son aquellas que tienen encomendada analizar las cuestiones relativas a su propia naturaleza, algunas comisiones son permanentes mientras que otras son formadas extraordinariamente. La comisión es aquella a la que se turnan todos los asuntos relacionados con su competencia, por ejemplo, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, cuya misión es recibir todas aquellas cuestiones relativas con los ingresos y egresos del presupuesto. Cuando se presenta ante la Cámara la iniciativa de ley relativa al ejercicio fiscal del año próximo, dicha iniciativa se presenta ante el pleno, y se turna a la comisión para su análisis, su discusión y dictaminación, cuando dicho procedimiento ha sido agotado en el interior de la comisión, se presenta nuevamente al pleno, pero ya como dictamen para el proceso legislativo correspondiente para aprobar o desecharlo.

Cada comisión se integra por un número indeterminado de diputados miembros de todas las fracciones parlamentarias; toda comisión es presidida por un Presidente, el cual obviamente es un diputado, y dos secretarios.

Así como hay una comisión de hacienda, las hay en todas las materias en que la Cámara de Diputados tiene facultades para legislar de acuerdo a los preceptos constitucionales que con anterioridad hemos analizado sumando un total de 53.

Los comités tienen la misma composición a su interior que la de una comisión, solo que la función de éstos es para cuestiones de carácter eminentemente administrativo al interior de la Cámara sin que se puedan crear comités para analizar, discutir y dictaminar una iniciativa de ley. Tal es el caso del Comité de Bibliotecas de la Cámara de Diputados, cuyas funciones están dirigidas hacia la creación, preservación, modernización y mantenimiento del acervo bibliográfico de la Biblioteca del Congreso de la Unión.

Como mencioné, existen comisiones que son de creación extraordinaria; es decir se crean de acuerdo al surgimiento de una situación en la que la Cámara de Diputados intervendrá; Tal es el caso de la Comisión del Caso Colosio, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) encaminada a participar en las pláticas del gobierno federal con el ejército Zapatista de liberación nacional. Estas comisiones

por lo general tienen la función de velar en nombre de la Cámara de Diputados el seguimiento de un asunto de interés público, como los anteriormente referidos. La composición es igual que la de una comisión, es decir presidente y secretarios.

Las coordinaciones son aquellas en las cuales se concentran los miembros de un mismo estado y partido político; es decir, en una coordinación se aglutinan todos los diputados federales de una determinada entidad federativa y partido político; tal es el caso de la Coordinación de la Diputación Federal por el Estado de Jalisco del Partido Revolucionario Institucional, compuesta de 12 legisladores; dicha coordinación tiene por objeto la concentración de los diputados de la entidad federativa de acuerdo al propio sistema representativo y para tratar ante el pleno las posiciones dicho grupo ante determinadas cuestiones de interés de la citada entidad; es presidida por un Coordinador.

Como es lógico, la Cámara de Diputados también se compone de direcciones y oficinas de carácter eminentemente administrativo y legal para el funcionamiento de la misma; por ejemplo, la Dirección de Asuntos Jurídicos, que tiene por objeto estar presente en todos aquellos asuntos litigiosos en los que la Cámara de Diputados sea parte, verbigracia, la interposición de un Juicio de Amparo por un particular ante la aprobación de una iniciativa de ley que afecte a las garantías individuales del quejoso.

De igual forma las oficinas administrativas encargadas a todo lo relacionado con asuntos administrativos internos, como la Dirección General de Personal.

6.2 FACULTADES EXCLUSIVAS.

El artículo 74 la Constitución señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y que para efecto de su análisis lo haremos de acuerdo a la clasificación que nos da Emilio O. Rabasa.

Pueden clasificarse en tres grupos las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a las que se refiere la mencionada disposición:

1) Políticas (fracción I). Resolver en definitiva sobre que ciudadanos ha sido electo por el voto popular, Presidente de la República.

2) Hacendarias (fracciones II, III y IV). La facultad fundamental es la relativa a aprobar el presupuesto anual de egresos de la federación para lo que, lógicamente, primero tiene que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea esta última que comparten las dos Cámaras como integrantes del Congreso de la Unión.

Un signo inequívoco de la democracia es que el pueblo sepa y apruebe, tanto los ingresos que van a sostener al gobierno y a las obras y servicios públicos. Por eso, es facultad exclusiva de la representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, aprobar la cuenta pública.

3) Judiciales y administrativas (fracciones V, VI y VII). Es importante distinguir, dentro de la fracción V, la actuación de la Cámara de Diputados en el juicio político (artículo 110), en cuyo caso funge como órgano acusador ante la de Senadores, de la que le corresponde en el juicio de procedencia, cuando tiene a su cargo declarar o no el desafuero de los presuntos responsables por violación a las leyes penales (artículo 111).

Con anterioridad a la reforma publicada en el diario oficial del 3 de septiembre de 1993, en su fracción I, se establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto de la elección del Presidente de la República".

En los términos actuales, después de la citada reforma, la función del colegio electoral de la Cámara de Diputados es más contundente, ya que ahora calificará la elección de Presidente de los Estados Unidos. Su resolución será definitiva e inatacable, esto es, no estará sujeta, como otras resoluciones en materia electoral ni al Instituto Federal Electoral (IFE) ni al Tribunal Federal Electoral (TFE).

7. ASPECTOS COLEGISLATIVOS.

En este punto estudiaremos las reglas que se aplicarán por igual a las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión determinadas por la propia Constitución.

a) En primer lugar hemos de mencionar los requisitos que se requieren para ser legislador federal y que señala el artículo 55:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos en el día de la elección (para el caso de los diputados, para el caso de los senadores son 30 años).

III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella:

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de algunas de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella;

V) No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros;

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones sino se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección;

VI) No ser ministro de algún culto religioso, y

VII) No estar comprendido en algunas de las incapacidades que señala el artículo 59.

A efecto de seguir con la materia que estamos tocando en este momento nos permitiremos transcribir el artículo 59 constitucional:

“Los diputados y senadores al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubiere estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

De las anteriores consideraciones hemos analizado las reglas para poder ser legislador federal y que son reglas comunes para ambas Cámaras.

b) A continuación examinaremos otra de las reglas comunes para ambas Cámaras señaladas en el artículo 61 constitucional denominadas inviolabilidad para diputados y senadores.

El artículo 61 constitucional dispone: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

Los diputados y senadores gozan de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aún cuando en el uso de ese derecho llegare a configurarse un delito (difamación, calumnia, etc).

Diputados y senadores, por lo tanto, no incurrirán en responsabilidad por este concepto y tampoco podrá perseguírseles por tales hechos, ni aún después de que cesen en sus funciones.

También para que diputados y senadores cumplan la labor con libertad e independencia, el Presidente de cada una de las Cámaras tiene a su cargo procurar que se respete el fuero constitucional de que gozan sus miembros, según lo dispuesto por el título IV de la Constitución (artículo 108 y siguientes), y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, ya que los edificios donde sesionan tienen una especial protección.

c) En otro punto, veamos ahora lo referente a la exclusividad en el desempeño del cargo que señala el artículo 62 constitucional que a la letra dice:

“Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara

respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”.

Los diputados y senadores no pueden desempeñar, sin cesar en sus funciones representativas, ningún cargo remunerado federal o de los estados; la Constitución hace incompatible así las funciones legislativas con cualesquiera otras de la vida política o administrativa, y establece la sanción aplicable al infractor.

El motivo de este precepto se haya en la necesidad de que el legislativo actúe con absoluta libertad e independencia para mejor cumplir su función, ya que es conveniente el buen entendimiento, pero no la influencia de los poderes entre sí. Por eso los senadores y diputados no deben desempeñar empleos que determinen la subordinación a otro poder a fin de evitar todo aquello que pueda derivar en obstáculos y conflictos. En cambio, la armonía de propósitos, sin presiones mutuas, se traduce en una acción gubernamental coordinada.

d) Otra de las reglas fundamentales para ambas Cámaras es la relativa a los periodos de sesiones y los tiempos en que estos se celebrarán. Dentro del sistema bi-cameral implantado en nuestra Constitución, cada Cámara celebra sus sesiones ordinarias separada e independientemente, dentro de un lapso de cuatro meses que

no debe exceder del 31 de diciembre de cada año, cuando el jefe del Ejecutivo inicia su encargo, y hasta el 15 de diciembre cuando no es así, sin que ninguna de ellas pueda prorrogarlo, teniendo el Presidente de la República la facultad de resolver lo que proceda en caso de que no lleguen al acuerdo de concluirlo antes del día señalado (artículo 65 y 66). No es óbice, pues, para la terminación de los periodos ordinarios de sesiones que queden pendientes de tratarse cualesquiera asuntos por demás importantes que sean, ya que la prohibición constitucional de extender dichos periodos después de la fecha señalada en la misma, es contundente, sin perjuicio de que, si algún negocio público así lo amerita, se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias.

Esta convocatoria debe formularla la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Presidente de la República y únicamente para que en dichas sesiones se traten el asunto o los asuntos fijados en ellas (artículo 67, 79, fracción IV y 89, fracción XI).

Las sesiones extraordinarias pueden celebrarse por una sola de las Cámaras o por ambas como integrantes del Congreso de la Unión, según corresponda la competencia para tratar el negocio o negocios específicos que determinen la convocatoria respectiva. Ahora bien, hemos dicho que las sesiones ordinarias se realizan por cada Cámara separada e independientemente para tratar todos los asuntos a que se refiere el artículo 65. Esta regla tiene como excepción el caso de

que se trate de sesiones extraordinarias del Congreso, pues entonces estas se celebran conjuntamente, así como en él supuesto que prevé el artículo 69 constitucional, o sea, cuando el Presidente de la República acude a la iniciación del periodo ordinario a rendir su informe sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

Para finalizar, cabe aquí agregar los tiempos en que se celebrarán los periodos ordinarios de sesiones; la Constitución señala que se celebrarán dos periodos ordinarios de sesiones, el primero que comenzará el primero de septiembre con el informe presidencial, y que concluirá, como ya dijimos en diciembre 15 o 31 según sea el caso, y el segundo que iniciará el 15 de marzo y concluirá a más tardar el 31 de abril de cada año.

e) Otra de las reglas es la consistente en el cambio de la residencia de las Cámaras. Del artículo 44 constitucional se infiere claramente que las Cámaras residen en el Distrito Federal, pudiendo, sin embargo, acordar su traslación a otro lugar, conviniendo "en el tiempo y modo de verificarla designando un mismo punto para la reunión de ambas" (artículo 68). En caso de que difieran " en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión ".

Debemos advertir que dicha traslación debe ser ocasional y transitoria, motivada por causas circunstanciales, sin que signifique un cambio de residencia permanente. Ninguno de los Poderes de la Unión, sin la concurrencia de los restantes, puede radicarse definitivamente fuera del Distrito Federal. Esta observación se funda en lo dispuesto por el artículo 44 constitucional, que requiere que todos ellos se trasladen a otro lugar para que dicha entidad se convierta en el estado del Valle de México, conversión que no puede operar si uno permanece dentro de ella. De la relación lógica entre los artículos 44 y 68 constitucionales se deduce la anterior conclusión, en el sentido de que el segundo autorice la traslación transitoria y ocasional de ambas Cámaras, quedando los poderes Ejecutivo y Judicial dentro del Distrito Federal, en tanto que el primero prevé el caso de cambio de residencia definitiva de los tres.

f) Interdependencia de ambas Cámaras.

Dentro del sistema bi-cameral existe una verdadera interdependencia entre las dos Cámaras a través de las que funciona. Por este motivo el artículo 68 constitucional dispone que ninguna de ellas podrá "suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra".

Esta interdependencia, traducida en una indisoluble colaboración funcional, se revela, además, en que la labor legislativa no se puede realizar sin la concurrencia

de ambas Cámaras. Salvo los casos en que cada una de ellas tiene facultades exclusivas y que no se refieren a la expedición de leyes, según dijimos, la Cámara de Diputados y el Senado actúan recíprocamente en lo que a esta importante función concierne, de acuerdo con el procedimiento de elaboración legislativa consignado en el artículo 72 constitucional, a cuyas prevenciones nos remitimos.

g) Terminología de los actos de las Cámaras.

Conforme al artículo 70 de la Constitución toda resolución del Congreso de la Unión es decir, de las dos Cámaras que lo forman y actuando conjuntamente tiene el carácter de "Ley o Decreto". Ambas denominaciones no solo tienen implicación terminológica o meramente formal, sino que expresan la distinta naturaleza intrínseca o material de los actos que provienen de dicho organismo. Así, cuando se trata de la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, el acto respectivo es una Ley; en tanto que los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional, son decretos en sentido estricto, teniendo los atributos contrarios a saber, la particularidad, la concreción y la personalidad.

h) Potestad de iniciar leyes de los diputados y senadores.

Una de las importantes atribuciones que tienen los diputados y senadores individualmente considerados consiste en la facultad de iniciar leyes o decretos a la que se refiere el artículo 71 de la Constitución en su fracción II. En lo tocante al ejercicio de esta facultad, los diputados y senadores se encuentran en una situación de inferioridad respecto del Presidente de la República y de las legislaturas de los estados, a quienes se atribuye su desempeño conforme al invocado precepto. Esta desigualdad se manifiesta en que las iniciativas de leyes o decretos que formulen los diputados o senadores debe sujetarse a los trámites consignados en la legislación interna del Congreso de la Unión, en tanto que las que presenten el Ejecutivo Federal o las legislaturas locales se turnan inmediatamente a comisión para su dictamen. Consideramos indebida semejante situación inequitativa, pues la distinción cedimental a que nos referimos debe fundarse en la importancia o trascendencia que tenga una iniciativa y no en el carácter de su autor.

i) Quórum.

Según el artículo 63 constitucional "las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores de las dos terceras partes, y en la de Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros", obligando dicho precepto a los presentes a "compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes" a la fecha de la reunión.

La sanción para los diputados y senadores propietarios que no asistan a las sesiones de la Cámara respectiva consiste en la presunción de que no aceptan su cargo en el que deberán ser sustituidos por los suplentes, y si estos tampoco se presentaren “se declararían vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones”.

La falta de asistencia de los diputados y senadores por más de 10 días consecutivos sin causa justificada o sin la previa licencia que les haya otorgado el Presidente de la Cámara respectiva, supone la renuncia “a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes”. El mencionado término debe entenderse no desde el punto de vista meramente cronológico ya que la consecutividad a que se refiere el invocado artículo 63 de la Constitución entraña la falta de asistencia a 10 sesiones consecutivas sin que esta circunstancia haga perder al faltista su carácter de diputado o senador.

Por último, dicho precepto declara que los diputados y senadores incurren en responsabilidad si no se presentan, sin causa justificada, dentro del plazo de 30 días contando desde la apertura del periodo ordinario de sesiones si ya hubiesen sido electos o desde el día de la elección en el caso contrario, extendiéndose tal responsabilidad a “los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones”. Cabe aquí mencionar lo que dispone el artículo 64 constitucional al señalar que “ los

diputados y senadores que no concurran en una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten”.

8. LA COMISIÓN PERMANENTE.

El artículo 78 Constitucional justifica la existencia de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al establecer:

“Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular de las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto”.

El Congreso Federal labora de manera ordinaria (artículo 65 y 66) y extraordinaria (artículo 67). En sus recesos nombra a un número de representantes de ambas Cámaras que constituyen la Comisión Permanente y que cumple con algunas de las funciones del Congreso: nunca la de elaborar leyes.

El primer antecedente mexicano de la Comisión Permanente se encuentra en la Constitución de 1824, cuyo artículo 113 decía: “Durante el receso del Congreso General, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del

Senado, uno por cada estado". "La Constitución de 1857 en su artículo 73, estableció que: durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada estado y territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones".

Son estos los antecedentes de dicho órgano, que entra en función para mantener en vida la presencia legislativa; mucho se ha hablado y criticado su existencia, e incluso se ha pretendido sugerir su desaparición, pero las protestas no se han hecho esperar al no poder concebir a el país sin la constante presencia del Poder Legislativo, aunque sea por medio de dicho órgano.

8.1 SU COMPOSICIÓN.

Tal y como observamos según lo dispone el artículo 78 de la Ley Fundamental, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se compone de 19 diputados y 18 senadores elegidos por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los periodos de sesiones.

La Comisión Permanente trabaja al igual que cualquiera de las Cámaras en lo referente a sus sesiones; se compone de un Presidente, secretarios y prosecretarios. El procedimiento para el debate es el mismo, y está compuesta por las mismas

comisiones, solo que una característica es la de no poder legislar; puede aprobar decretos, sin embargo no es facultada para la aprobación de leyes.

8.2 SUS FACULTADES.

La Comisión Permanente, a pesar de no tener facultades legislativas, tiene una serie de atribuciones que le señala el artículo 79 al señalar que:

"La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en el caso de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores o de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la Ley disponga;

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que les sean presentadas por los legisladores; y

IX. Derogada.

De la anterior transcripción del citado precepto constitucional, se puede claramente observar las facultades de la Comisión Permanente, y que claramente son ajenas a cualquier tipo de facultad legislativa.

CAPITULO IV
**La irresponsabilidad como causa generatriz de la necesidad de una
profesionalización legislativa.**

1. LA IRRESPONSABILIDAD LEGISLATIVA.

Probablemente el concepto que le da el nombre a este punto es algo innovador, ya que anteriormente era difícil que se reconociera que nuestro poder legislativo es en una buena parte de sus actuaciones deficiente.

Sin embargo y a pesar de que sus actividades están perfectamente reguladas por las leyes, esa ineficacia a la que hacemos alusión no es por falta de un cuerpo legal que regule sus actividades, es decir, esa ineficacia es un problema de hecho y no de derecho.

Es así como cuando analizamos críticamente la actuación de nuestro poder legislativo y nos damos cuenta de esa deficiencia, encontramos la razón que le da origen: la irresponsabilidad legislativa.

Si nos remitimos a los principios de la ética y de la filosofía nos daremos cuenta que lo que en realidad acontece en el poder legislativo es la irresponsabilidad

que se manifiesta a través de la mala actuación tanto de cada uno de sus elementos como del conjunto de ellos que como uno solo forman al poder legislativo.

Es aquí cuando me atrevo a afirmar que mis aseveraciones no son temerarias, sino atinadas en cuanto a una realidad de la vida política del Estado que se manifiesta a través de su máximo exponente.

Entonces esa irresponsabilidad legislativa es la causa principal de la deficiente actuación del ejercicio del poder público a través de las dos Cámaras que conforman al poder legislativo, la de diputados y la de senadores.

Afortunadamente, últimamente las cosas han cambiado gracias a la democratización de las instituciones del Estado y de su actividad jurídico-política, por lo que ahora los medios de comunicación juegan un papel importante en esa evidenciación de la irresponsabilidad de nuestros legisladores.

Si consideramos que el Congreso de la Unión representado por cada una de sus Cámaras juegan un papel importantísimo en cuanto a las líneas económicas, políticas y sociales, reflexionaremos atinadamente acerca de la importancia de erradicar esa irresponsabilidad.

En lo particular a mi me parece que debido a las facultades constitucionales consagradas en el artículo 73 y demás relativos es menester lograr un poder legislativo que en verdad se preocupe por los intereses de quienes los eligieron, es decir, el pueblo de México despojándose de sus intereses personales que atentan contra la democracia y el buen ejercicio del poder público.

Ahora bien, esa irresponsabilidad legislativa se manifiesta a través de la exteriorización de la voluntad de los legisladores, que van desde su comportamiento en el desarrollo de las sesiones hasta su participación indiferente en la aprobación de leyes y decretos.

Es por esto que para justificar y comprobar mi concepto de irresponsabilidad legislativa veremos ahora ejemplos concretos de esa múlticada, pero peor aun, multiefectuada irresponsabilidad.

1.1 EJEMPLOS DE IRRESPONSABILIDAD LEGISLATIVA

Como lo mencione en el punto pasado, la irresponsabilidad es la madre de la ineficacia legislativa, sin embargo es necesario analizar las conductas que el legislador común realiza en su labor y que fomenta en conjunto con sus compañeros esa irresponsabilidad legislativa global.

Por mencionar ejemplos concretos debemos comenzar con la vergonzosa falta de interés de las cuestiones legislativas. Como lo mencionaba anteriormente, el poder legislativo es el eje sobre el que giran las políticas económicas, y sociales y como resultado se formulan leyes o modificaciones a las leyes en estos rubros que tendrán carácter federal y por ende serán de observancia general.

Pues bien, en este contexto, quienes gozan del principio de representatividad consagrado en nuestra constitución tienen la obligación de servir en función de los intereses nacionales protegiéndolos en todo momento, por lo que como consecuencia su papel debe estar encaminado a ser participe en los temas que se debatan en tribuna haciendo planteamientos críticos revestidos de protección de los intereses de los que hablamos.

Y es aquí cuando surge una manifestación de esa irresponsabilidad de la que tanto hemos estado hablando: cuando en el congreso, sea en la Cámara de diputados o en la de senadores se presenta una iniciativa de ley, que la mayor parte de la veces son verdaderamente importantes y trascendentales, la mayoría de los legisladores, especialmente los del Partido Revolucionario Institucional, se comportan indiferentes y al margen de cuestionamientos sobre la eficacia o no de esa iniciativa; peor aún, si la iniciativa es del ejecutivo, es decir del Presidente de la República, que por cierto es quien presenta el mayor número de iniciativas en el congreso, la aprueban sin reflexión alguna, sin aceptar las deficiencias de esa ley, e

incluso, sin meditar que esa ley puede constituirse en un momento determinado como una ley que persigue intereses particulares. Un ejemplo de tal afirmación es la aprobación que por mayoría absoluta en la LVI legislatura se aprobó: la ley de las AFORES, que incluso llegó a ser rechazada por el sindicato de trabajadores del seguro social y demás sectores sociales. La razón de mi afirmación se basa en que esta ley en realidad se creó para rescatar a la banca de su insolvencia a la que estaba llegando por la cartera vencida, entonces, al crear esta ley, los bancos pueden obtener fondos para salvarse en perjuicio de los trabajadores, ya que se comprobó que el antiguo sistema de retiro era mucho más provechoso para los trabajadores, de ahí que se diera la facilidad a los trabajadores que ya venían cotizando de optar por el nuevo o el viejo sistema.

Es aquí que estamos en presencia de la sumisión de los intereses nacionales por debajo de intereses particulares, situación que claramente se traduce como una irresponsabilidad legislativa.

1.2 EL PARTIDISMO.

Una de las causas por la cual un Diputado no es capaz de votar en contra de alguna iniciativa que presente la línea política a que pertenece, aunque esta sea muy mala y no este de acuerdo, sería el hecho de que una de sus preocupaciones en cuanto a su individualidad, consiste en conseguir avances políticos que le permitan mantenerse y hasta ascender a una posición política mayor.

La presión por parte de los partidos políticos hacia quienes gozan del principio de representatividad o los plurinominales es indiscutible que existe para que sigan siempre la línea política que les marca su instituto político.

Los grupos parlamentarios se reúnen antes de una votación de iniciativa de Ley donde, reciben la "instrucción" de votar en determinado sentido ante dicha iniciativa ejerciendo de esta manera una clara presión por parte del líder de dicha fracción a todos sus miembros deteriorando la libertad individual de decidir y sobre todo de razonar el voto. Y lo más lamentable consiste en que el legislador, en su individualidad, permita que se le imponga una posición ante determinada iniciativa, violando en su máximo esplendor el principio democrático que se supone rige a este país.

Durante la LVI Legislatura el Diputado Alejandro Rojas Díaz Duran del Partido Revolucionario Institucional, vivió en carne propia las consecuencias que trae consigo la independencia de decisión a la hora de decidir por el futuro de un país, el Partido Revolucionario Institucional decidió aprobar las modificaciones al Impuesto al Valor Agregado (IVA), que lo elevaba de un 10% a un 15%. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público juraba que con esta modificación las arcas del Estado que estarían mas "llenas" lograrían contrarrestar los efectos de la terrible crisis, e incluso la llegaron a denominar como parte de la "medicina amarga" para salir adelante.

Causo gran escándalo en el congreso dicha iniciativa entre los grupos de oposición; fue aquí cuando el Diputado Alejandro Rojas, en un acto impresionante de valentía, patriotismo y de voto razonado, se opuso rotundamente en su voto particular a dicha modificación. Como era de esperarse fue gravemente censurado por su partido catalogándolo como la "oveja negra".

El tiempo le dio la razón a la oposición y al Diputado Alejandro Rojas, ya que la modificación en nada ayudo a sanear las finanzas públicas, y por el contrario, trajo brutales consecuencias a grandes escalas, ya que a las personas físicas no fue tan grave el aumento, pero a niveles de carácter industrial perjudico seriamente a las economías de las personas morales.

En muchas ocasiones tuve la oportunidad de vivir de cerca las reacciones de los Legisladores cuando se les marca la línea política, y vuelvo aquí a señalar la aprobación del I.V.A. en la que un número importante de ellos no estuvo de acuerdo con las modificaciones pero aprobaron en su voto particular la iniciativa para no ser censurados y "señalados por su partido" y no perder sus ilusiones de obtener un buen ascenso.

Lo anterior es muestra de que el legislador si esta consiente de la conveniencia o no de votar en determinado sentido, muestra clara de que existe una imposición ya de que a la hora de la votación se ajustan a la línea.

Sin embargo una consecuencia que acarrea, esta imposición partidista, es que el Legislador comienza a perder el interés en estudiar a fondo las iniciativas y provocando así que en un momento determinado ya no sepan ni porque están votando; Es decir, la presión ejercida sobre el legislador en su individualidad provoca que le de igual de que se trata la iniciativa.

Por esto es muy importante que se estimule al Legislador para que se convierta en un estudioso de las iniciativas de Ley y lograr así un verdadero voto razonado y sobre todo que sepa porque esta votando, es decir, en que consisten las modificaciones que se le presenten.

3.LA CULTURA DEL SERVIDOR PUBLICO.

Entre los servidores públicos no podemos encontrar con gente muy preparada, así como con gente que más que preparación tiene mucho carisma como fue el caso en pasadas Legislaturas del Super Barrios, o que es muy conocida por haber participado en el cine o en la televisión, como en el caso de la Diputada María Rojo, entre otras.

Yo creo que independientemente de que la Constitución no marque entre los requisitos para ser Diputado, el tener cierto nivel de estudios, los Partidos Políticos, al escoger a sus representantes deberían de inclinarse por la gente más capaz e inteligente, cosa que por desgracia en la Política no se da con mucha facilidad, ya que prefieren poner a sus conocidos o a gente que sea muy popular con tal de ganar mas votos y así asegurar mas curúles en el Palacio Legislativo.

En el caso de la Diputada María Rojo del Partido de la Revolución Democrática, no estoy de acuerdo con su propuesta de modificar la Ley de Cinematografía, propuesta que principalmente tiene por objeto, aumentar el tiempo de exposición de películas mexicanas a un treinta por ciento en los cines, evitar el doblaje de cintas extranjeras y aumentar el precio del boleto de entrada al cine.

Esta propuesta creo que no esta pensada para beneficio del pueblo, qué es en quien deben de pensar los Legisladores al hacer o aprobar las Leyes, ya que tiene varias consecuencias:

- 1.-Los cines que tienen pocas salas de exhibición se verían seriamente afectados, por tener el treinta por ciento de sus salas con películas mexicanas que no son tan solicitadas como las norteamericanas principalmente.

2.-Los encargados del doblaje de las películas se quedarían sin fuentes de ingreso, además tomemos en cuenta que la industria del doblaje en México es considerada como una de las mejores del mundo.

3.- Al usuario le quitarían la posibilidad de escoger si quiere ver la película en su idioma original o con subtítulos, en el caso de personas con mala vista o de menores de edad, al prohibir el doblaje los estarían limitando para entender la película ya que no alcanzarían a leer los subtítulos en la pantalla.

4.-El usuario tendría que pagar una mayor cantidad para asistir al cine, si de por sí ya es un entretenimiento caro.

Por esto es por lo que creo que los perjudicados con esta propuesta serían muchos y los beneficiados muy pocos, entre ellos la Diputada María Rojo, ya que recordemos que antes que Diputada es actriz.

3.- POSIBLE SOLUCION.

Para poder tener unos mejores legisladores se les podría impartir cursos o programas de capacitación a todos los Diputados con motivo que a la hora de hacer modificaciones a la Ley la hagan con pleno conocimiento de dicha Ley y el saber de

que manera pueden beneficiar al pueblo que a fin de cuentas es el que los eligió, ya que muchas veces no cumplen con su papel de representación en beneficio de todos, sino que parece que únicamente se preocupan por ellos mismos.

Otra cosa muy importante, sería que se acabara con la presión partidista, porque como ya hemos mencionado el Diputado pierde el Interés por saber de que se trata una iniciativa, si de antemano ya se le dijo como debe de votar,

Para acabar con dicha presión sugeriría que se hicieran las modificaciones necesarias a la constitución y al reglamento del Congreso a fin de que las votaciones de iniciativas de Ley o Decreto, sean realizadas, mediante el escrutinio secreto para evitar practicas parlamentarias que intimidan a sus miembros.

De esta forma se lograría primero que nada una autonomía plena del Poder Legislativo; segundo, una mayor responsabilidad a la hora de votar una iniciativa de Ley, para aprobar las Leyes que sean benéficas y para desechar libremente, sin manipulación alguna, las que no lo sean ; tercero, se lograría un mayor interés del Legislador para conocer el contenido de una Ley, sus repercusiones negativas y positivas, sobre todo para lograr un voto mas razonado, ya que al ir revestido de plena libertad y autonomía, de independencia e inteligencia, el Diputado o Senador decidiría lo mejor para el País.

Sin duda que si se quiere hablar de una buena Reforma del Estado Mexicano, no deben olvidarse puntos tan importantes como éste, que aunque parezca que no lo es, es un arma fundamental para, ahora si lograr un Poder Legislativo equilibrado y autónomo en relación al Ejecutivo.

CONCLUSIONES .

1.- El de nuestro País, es uno de los sistemas más modernos en cuanto a su forma de gobierno y su estructura jurídico-político. Sin embargo una falta de interés de respetar los más elementales principios, que están haciendo necesario buscar formas fundamentales que promuevan una nueva y verdadera democracia.

2.-El Poder Legislativo, no puede permanecer ajeno a una reforma del Estado Mexicano, en virtud de que juega un papel muy importante en el desarrollo democrático de México, por ser la máxima expresión del sistema representativo de nuestro país.

3.-No bastan discursos que prometan autonomía para el Poder Legislativo, sino una verdadera Reforma Legal que la hagan una realidad.

4.- Es por medio del voto de iniciativas de Ley como los intereses nacionales se ven beneficiados o perjudicados.

5.- La presión partidista va en detrimento de la libertad individual del legislador para decidir su voto razonado.

6. Es necesario garantizar que las decisiones individuales y colectivas de quienes integran el Poder Legislativo, estén libres de toda manipulación que no vele por los intereses nacionales.

7.- La forma más loable de lograr dicho propósito, es establecer la votación de iniciativas de Ley por escrutinio secreto.

8.- Nunca habrá aforo en una sociedad que se ostente como democrática para que prevalezcan intereses particulares que se apliquen por encima de los intereses de toda la sociedad, de la colectividad.

9.-Creo que deberían de modificarse en la Constitución los requisitos para ser Diputado, está consistiría en que deberían de tener cierto nivel de estudios.

10.-Los partidos Políticos deben de seleccionar como sus candidatos a gente mas preparada para poder tomar mejores decisiones.

11.- Se debe estimular al Legislador para que se convierta en un estudioso de las iniciativas de Ley, para lograr así un verdadero voto razonado.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo xx: necesidad de nuevas Constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes, México, 16ª Edición, editorial Porrúa, 1995. 626p

ANAYA ROA, Jorge. El Congreso de los Estados Unidos. México, 8ª Edición editorial Limusa 1990. 456p

BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México, 5ª Edición, editado por el Fondo de Cultura Económica, 1994. 365p

BURDEAU, Georges. Tratado de Ciencia Política. Traducido al español por Alberto Armendariz , editado por Porrúa, México 1969

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales 27a edición. México, editorial Porrúa, 1995. 810p

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. 125p

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano 11a edición México, Porrúa, 1994. 1048p

CÁRDENAS GRACIA, Jaime Francisco. Transición Política y Reforma Constitucional en México. México; editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995. 215p

CARPIZO MC. GREGOR, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano, México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993. 115p

CASILLAS, H. Roberto. Origen de Nuestras Instituciones Políticas: de la Independencia de Ayutla.México, editorial Panamericana, 1973. 500p

CASTREJON DIAZ, Jaime Democracia, Economía, Política y Sociedad Mexicana, editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados y CONACYT, México 1996

COLOMER VIADEL, Antonio. Estudios Constitucionales. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995. 223p

CRAVIOTO CORTÉS, Carlos. Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, editado por la H. Cámara de Diputados LV Legislatura , 1994. 155p.

DABIN, Jean. Doctrina General del Estado (Elementos de Filosofía Política), editorial Porrúa, México 1978.

DE LA CUEVA, Mario. Teoría General del Estado, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976

DEL TORO CALERO, Luis Derecho Legislativo Mexicano Editado por la Cámara de Diputados, México 1993.

- DUVERGER, Maurice.** Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, editorial Ariel, 1994. 663p.
- DUVERGER, Maurice.** Los Partidos Políticos. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México 1977.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo** Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 42º edición México 1996
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel.** Las Controversias entre la Constitución y la Política. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993. 71p
- GOMEZ ROBLEDO, Antonio.** Meditación sobre la Justicia. Editado por Porrúa, 3ª Edicion, México 1970
- GONZALEZ RODRIGUEZ, Miguel Angel.** Derecho Legislativo Editado por la Cámara de Diputados, México 1979
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Claudia.** La constitución y el Poder Legislativo. México, editado por el Partido Revolucionario Institucional. 1994. 33p
- JAMES FRANK, Smith.** Derecho Constitucional Comparado, México-Estados Unidos. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1990
- JELLINEK, Jorge.** Teoría General del Derecho y del Estado, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1979
- KELSEN HANS** Teoría General del Derecho y del Estado, México, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

- MEDINA, Hernán C.** Las Instituciones Jurídico-Políticas de México, 3a edición. México, editorial Cicerón. 1950. 102p
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel.** Derecho Político Mexicano. México, editorial Trillas. 1994. 746p.
- MORENO, Daniel.** Derecho Constitucional, 11a edición. México, editorial Porrúa. 1992.
- MORENO, Daniel.** El Congreso Constituyente de 1916-1917. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1967.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús.** El Derecho Constitucional Consuetudinario. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993. 138p.
- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín.** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1981
- RABASA, Emilio O.** La Constitución y la Dictadura: Estudios sobre la Organización Política de México. México, editorial Porrúa. 1982. 246p.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael** Teoría General del Estado, 14ª Edición, editorial Porrúa, México 1981.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco.** Cuestiones de Derecho Político: México-España. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993. 138p.
- SAÉNZ ARROYO, José** Técnica Legislativa Editado por Porrúa México 1988.
- SCHWARTZBERG, Roger.** Sociología Política Versión al español, editado por Porrúa México 1977

TENA RAMIREZ, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, 8ª Edición, editado por Porrúa, México 1990

VALADEZ, Diego. Constitución y política. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1989. 271p.

YOUNG, Roland. El Congreso Norteamericano. Buenos Aires, Argentina, editorial bibliográfica Omeva. 1967. 223p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Mexicano esta es tu Constitución", comentada por Emilio O. RABASA, editada por Miguel Angel Porrúa y la H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México 1998.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

México, editorial Porrúa. 1998.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

México, editorial Porrúa. 1998

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

México, editado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura. 1998

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

México, editado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura. 1998.