

263
71



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

**“LA VOTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SU
INFLUENCIA PARTIDISTA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RODOLFO MARTÍNEZ AYALA

ASESOR DE TESIS: LIC. EDUARDO CABRERA MARTÍNEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
México

1997.



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:
Como un humilde tributo, por su amor infinito, dedicación y apoyo:
nunca podré pagarles todo lo que me han dado.
Gracias.

A mis hermanos:
Francisco y Alma, por su cariño y apoyo.

A mis tíos y primos:
Por siempre haber estado a mi lado y por todo su amor.

A mi novia María Isabel:
Por tu profunda amor hacia mí, tu compañía y tu apoyo incondicional.

In Memoriam:
A mis amados abuelos Yolanda, Alicia y Alberto.

In Memoriam:
Al Capitán Pedro Martínez de la Cougha,
líder del escuadrón EOI
de la Fuerza Aérea Mexicana,
porque luchó en la Segunda Guerra Mundial
por defender a su Patria y a sus ideales,
pero sobre todo,
porque fue mi amado abuelo.

*A mis amigos:
Por siempre haberme brindado
el mas valioso de los obsequios: su amistad.*

*A mi Asesor:
Lic. Eduardo Cabrera Martínez,
por guiarme con sabiduría.*

*A mi Universidad:
Por sembrar en mi la semilla del servicio a la
sociedad, y por forjarme bajo el amparo
de la justicia, la verdad y el derecho.*

*A la Cámara de Diputados:
Como una aportación para avanzar hacia un México mejor.*

*A mis Padrinos de Tesis:
Los Diputados Federales
Ismael Orozco Loneto y
Hugo Fernando Rodríguez Martínez
por el valioso apoyo que siempre me han brindado.*

*A México:
Por ser la tierra bendita que me vio nacer
y porque algún día será mejor con el
trabajo de todos los mexicanos.*

INDICE

LA VOTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SU INFLUENCIA PARTIDISTA.

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LA FORMA DE GOBIERNO EN EL ESTADO MEXICANO	7
1. Concepto general del Estado	7
1.1 Teorías sobre el Estado	13
1.1.1 Teoría de Platón	19
1.1.2 Teoría de Aristóteles	20
1.1.3 Teoría de San Agustín	22
1.1.4 Teoría de Juan Jacobo Rousseau	24
1.1.5 Teoría de Jorge Jellinek	27
1.1.6 Consideraciones finales a las teorías del Estado	30
2. La población como elemento del Estado	33
3. El territorio como elemento del Estado	42
4. El poder como elemento del Estado	51
5. La república	56
6. El republicanismo en México	60
7. La democracia	62
8. La representatividad	67

CAPÍTULO II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA 77

1. Principios elementales	77
2. Bases históricas.	83
2.1 La etapa constitucional	87
3. Constitución del Partido Nacional Revolucionario	91
4. Fundación y deceso del Partido de la Revolución Mexicana	97
4.1 El Partido Revolucionario Institucional	100
5. El Partido Acción Nacional	104
6. El Partido de la Revolución Democrática	108
7. Representación de los partidos políticos en las últimas diez legislaturas	111
8. Fundamento legal	118

CAPÍTULO III. EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO. 122

1. La división de poderes.	122
2. Marco histórico hasta la Constitución de 1917.	125
2.1 Implicación de Poder Legislativo.	131
2.2 La elección de legisladores federales y su marco legal en la Constitución	135
2.3 El Congreso de la Unión.	140
2.4 Facultades legislativas.	142
2.5 Facultades político-administrativas.	149

2.6 Facultades político-jurisdiccionales.	151
3. El Senado de la República.	152
3.1 Su composición.	153
3.2 Sus facultades exclusivas	156
4. La Cámara de Diputados.	159
4.1 La representación política en general.	161
4.2 La composición de la Cámara de Diputados en la LVI legislatura.	162
4.3 Sus facultades exclusivas.	167
5. Reglas comunes para ambas cámaras.	169
6. La Comisión Permanente.	180
6.1 Su composición.	181
6.2 Sus facultades.	182

CAPÍTULO IV. LAS VOTACIONES DE INICIATIVAS DE LEY EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: SU PROBLEMÁTICA	184
1. La iniciativa y formación de Leyes.	184
1.1 La Ley.	182
1.2 Derecho y Ley.	192
1.3 Características de la Ley.	193
1.4 El Decreto.	196
2. Breves antecedentes de las votaciones.	199

2.1 Las votaciones: sus clases.	202
2.2 Las Leyes aprobadas durante la LVI Legislatura	206
2.3 La presión partidista.	210
3. La esencia del problema.	213
3.1 Sus repercusiones.	215
3.2 El legislador de mayoría.	217
4. Propuesta de solución	219
CONCLUSIONES.	221
BIBLIOGRAFÍA	223

**Sofé que soñando estaba
un sueño que yo soñé,
y en el sueño desperté
soñando que no soñaba.**

**Y aunque al soñar sollozaba,
porque soñando quería
que aquel sueño que tenía
fuera ensoñación feliz,
el sueño de mi país
es un sueño todavía.**

**Guillermo Velázquez Benavides,
Trovador de
Los Leones de la Sierra de Xichú.**

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes logros que a través de la historia ha conseguido el pueblo de México, es el de poder decidir mediante el voto libre y soberano a quienes han de representarles a ellos y a sus intereses; representantes populares que conforman el poder público que dimana del pueblo y siempre en beneficio de éste; práctica que permite así que la soberanía nacional resida esencial y originariamente en el pueblo, tal y como lo señala nuestra Carta Fundamental en su artículo 39.

Y es así como surge, confiéndose el poder público a los representantes populares, la obligación ineludible de servir en función de los intereses nacionales; es el representante popular el instrumento del que se vale la población que representa, para lograr un desarrollo armónico con todo el pueblo de México de una manera solidaria, y debiendo siempre perseguir el bienestar social.

Es un privilegio de los pueblos el que se puedan constituir en naciones libres y soberanas, sin estar sujetos a la voluntad o manipulación de otros países, ó incluso de intereses internos que el único fin que persiguen es el beneficio de unos cuantos y no el de la colectividad; pero es mas un privilegio el que pueda un pueblo

dirigir los destinos de todos los integrantes de su comunidad, mediante el ejercicio del poder que es constituido precisamente por el pueblo y para el pueblo.

Y es una fortuna que los pueblos logren su autodeterminación porque es muestra clara de que existe una unidad y voluntad popular, colectiva, cívica de instituirse en una forma de gobierno determinada, sin intervenciones externas que seguramente no velarían por los intereses de quienes en realidad conforman un pueblo.

Es de esta forma como la voluntad del pueblo mexicano fue la de constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación; principio que no deja lugar a dudas de una autodeterminación de nuestro pueblo, y que se ha consagrado en el artículo 41 Constitucional; y al mismo tiempo el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en lo que toca a la federación, espíritu también consagrado en nuestra Ley Suprema.

Así es como se especificó en la Constitución, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En esta forma quienes han sido facultados por el pueblo ejercen el poder público; por lo tanto tienen la obligación de servir en beneficio de México.

Sin embargo, el tener la facultad de decidir sobre a los asuntos que a la nación compete e interesa, no garantiza que las acciones de quien detenta el poder público sean siempre las mas adecuadas, ya sea por ineptitud, por falta de ética o por no cumplir con el principio que señala la ley y que consiste en que siempre prevalecerá el interés social por encima del interés particular; es decir, que el servidor público haciendo gala de un abuso de autoridad, beneficie en virtud de las funciones que legalmente le han sido conferidas, a un grupo minoritario en detrimento de la sociedad en su conjunto, situación que se presenta principalmente en los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Y es precisamente el Poder Legislativo, el órgano de representatividad por excelencia, quien a lo largo de la historia desde el Constituyente de 1917, ha decidido los destinos de la nación en uso de las facultades que le confiere el Artículo 73 de la Constitución y demás correlativos; desafortunadamente, no siempre sus decisiones han sido las mas atinadas, no siempre han procurado un beneficio social tal y como lo demuestran los resultados negativos que llevan consigo la votación de determinadas iniciativas de ley.

Una de las causas fundamentales del malestar social, emana de la toma de determinadas decisiones que denotan la presencia de intereses particulares representados en el Congreso por los partidos políticos, especialmente por el partido que durante mas de seis décadas ha sido la fracción parlamentaria de mayoría en

ambas Cámaras, situación que ha favorecido la existencia de estos intereses particulares, que ahora se han traducido en un deterioro social y económico así como en un debilitamiento de las instituciones del Estado Mexicano, que puede traer como consecuencia un levantamiento social a nivel nacional, tal y como lo demuestran brotes de violencia que en los últimos tiempos han surgido.

Es el Congreso de la Unión el principal órgano del poder público en quien se ha conferido la honrosa función de velar por las prioridades nacionales, en virtud de sus facultades Constitucionales; y es por eso que se necesita una dinámica en la labor legislativa, es decir, una modernización de las prácticas parlamentarias que no dejen lugar a dudas de una libertad de decisión para cada uno de los miembros del Poder Legislativo, sean del partido político que sean; es necesario que exista la certeza de que la decisión individual y colectiva de los legisladores este libre de toda manipulación por parte de cualquier interés ajeno al de la nación, incluso libre de la línea política que su partido persiga, que en un momento dado atente contra las prioridades nacionales.

Por esta razón he seleccionado como tema de tesis el problema de las iniciativas de ley en la Cámara de Diputados y su influencia partidista, ya que es precisamente por conducto del voto de iniciativas de ley, como los intereses nacionales se ven beneficiados o perjudicados; y he hablado con anterioridad de la libertad individual y colectiva de los legisladores en la toma de decisiones a través

de su voto en la Cámara de Diputados, ya que al existir un partido mayoritario en dicha Cámara, necesariamente se impondrá sobre el resto de las fracciones parlamentarias, y sus miembros se tendrán que ajustar a la línea política que su partido les indique, votando en determinado sentido que no necesariamente será el mas adecuado para la nación, sopena de dañar su carrera política, pero evidenciando su actitud negativa de anteponer sus intereses personales por encima de los de la sociedad, a pesar de su obligación representativa.

Por lo anterior, se propondrán en esta tesis medidas que modernicen y agilicen las prácticas parlamentarias, pero sobre todo que den la certeza de que las leyes que en la Cámara de Diputados se discutan, posteriormente, sean votadas con libertad, sea para aprobarlas o desecharlas, y que se garantice así leyes en beneficio del País y no en contra del mismo, al tiempo de que se fortalezca el principio democrático de México.

En el primer capítulo de esta tesis se hablará de la forma de gobierno en México; en el segundo capítulo se tocará lo concerniente a los partidos políticos en la legislación mexicana; en el tercer capítulo se harán las precisiones de la conformación del Poder Legislativo en México, y para finalizar en el cuarto capítulo se abordará de lleno el tema central de la tesis y se propondrán soluciones

Por cuanto al método a utilizar ocuparemos la deducción e inducción, seguida del análisis de los contenidos que se estudiarán en el presente trabajo; por lo que se refiere a las técnicas se hará uso de la investigación documental.

CAPITULO I
LA FORMA DE GOBIERNO EN EL ESTADO
MEXICANO

CAPÍTULO I LA FORMA DE GOBIERNO EN EL ESTADO MEXICANO

1. CONCEPTO GENERAL DEL 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

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

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 de el 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 la teoría política - que es esencialmente una teoría del

² Idem.

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 mas 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.

No aludimos por lo tanto, a las concepciones ideales de Estado, es decir, a aquellas que lo sitúan en el ámbito del deber-ser ético político y que han tratado de responder a la pregunta consistente en como debiera de ser el Estado, concepciones entre las cuales, por lo demás, se descubren discrepancias eidéticas esenciales y accidentales.

Bien sabemos que la cuestión relativa a la implicación y al concepto de Estado rebasa los límites estrictos de la temática del Derecho Constitucional; pero como esta disciplina involucra primordialmente el estudio del Estado en su aspecto jurídico fundamental, o sea, como sujeto principal de la imputación normativa, no es

⁵ Idem.

posible eludir los imperativos metodológicos que como presupuestos insoslayables y a guisa de prolegómenos, condicionan el tratamiento de los diversos tópicos de que se compone la esfera investigatoria de tan importante rama de la Ciencia Jurídica.

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.

El Dr. Burgoa nos señala que "mucha contrariedad se observa 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 fraccionados, que trae como consecuencia, un concepto incompleto por necesidad"⁶.

⁶Cfr., op. cit., p. 94.

No se puede negar que el estado es una idea, pero tampoco puede sostenerse validamente 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 índole, 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

⁷ Idem.

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 SOBRE EL ESTADO

Prescindir, para la integración del concepto de Estado, de cualquiera de los ingredientes que en el punto pasado señalé, y circunscribirlo a uno solo de ellos, 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 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 teoría contiene algo verdadero sobre lo que es

⁸ Ibidem, p.96

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 componentes⁹.

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.

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

⁹ Ibidem 98

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 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 lógica y realmente tras

¹⁰ Idem

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.

Nihil est in intellectu, quod prius non fuerit in sensu, reza un principio epistemológico que debe aplicarse a toda labor investigatoria tendiente a la formulación de un concepto científico, aplicación que importa el método inductivo. Por ello tratándose del Estado, su concepto debe ser la culminación del análisis sobre el ser estatal, según lo presenta la misma realidad histórico-política. El concepto de Estado no debe darse a *priori*, como lo hace la corriente idealista, para referirlo después a la realidad, sino elaborarse mediante el examen de ésta y extraer de ella las notas generales que se acoplen a las entidades estatales presentes, pretéritas y futuras.

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.

¹¹ *Idem.*

Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar sus 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 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. Existen otras teorías sobre el Estado, que por su trascendencia y la de quienes fueron sus postulantes, nos abocaremos a estudiar por separado en los puntos siguientes

1.1.1 TEORÍA DE PLATÓN.

En "La República" Platón estructura un tipo ideal de Estado dividiendo la población en tres clases sociales según la actividad que cada una de ellas debe desempeñar dentro de la organización política, a saber, la de los gobernantes, la de los guerreros y la de los artesanos y labradores. Para el perfecto funcionamiento del Estado, entre cada grupo debe de haber una puntual armonía, una verdadera

¹² Ibidem p.99

sinergia, de tal manera que su actuación recíproca e independiente sea el medio para la convivencia social y el logro de la felicidad común.

Los mejores hombres deben dirigir los destinos de la comunidad, tanto por sus cualidades intelectuales como por sus virtudes morales, como la sabiduría, el valor, la templanza y la justicia. Por lo que atañe a las formas de gobierno, Platón considera a la aristocracia como la más encomiables, colocando a la democracia en tercer lugar después de la oligarquía y la timocracia -forma intermedia entre esta y la aristocracia- y en último lugar a la tiranía. La corrupción de la aristocracia engendra a la timocracia, en la que guerreros y gobernantes "se apropiarán de las tierras y las casas de los artesanos y labradores, y tratarán a éstos, no ya como hombres libres y amigos, sino como siervos, rompiendo la armonía inicial"¹³.

1.1.2 TEORÍA DE ARISTÓTELES.

El Dr. Ignacio Burgoa, hace referencia en su obra, a otro gran pensador: Aristóteles, quien respecto del Estado, y cuyas ideas fueron posteriormente compartidas en general por Cicerón, coinciden en diversos puntos con el pensamiento de Platón. Partiendo del principio de que el hombre es un zoon politikon, es decir, que por su propia naturaleza siempre ha vivido y vive en relación permanente con sus semejantes, Aristóteles sostiene que el Estado es una entidad

¹³ De Vedia y Mitre, Mariano, *Historia General de las Ideas Políticas*. Tomo II, pp. 164 y 165.

necesaria, ya que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él, llegando a aseverar que fuera del Estado solo pueden concebirse los seres irracionales o los dioses.

Es bien conocida la idea aristotélica de que la esclavitud es una situación natural de ciertos grupos humanos por la ineptitud cultural y la incapacidad intelectual de sus miembros desde el punto de vista de su mentalidad natural. Aristóteles pretende justificar la esclavitud mediante la consideración de que existe la necesidad dentro de la vida comunitaria para que haya hombres que la sirvan y hombres que la dirijan. El pensamiento aristotélico anticipa ya la soberanía del Estado al hablar de la autarquía de la polis, o sea, el poder y la capacidad que ésta tiene para darse la organización que más le convenga sin la intervención, interferencia o hegemonía de potencias ajenas o extrañas. En cuanto a las formas de gobierno que pueden adoptar el Estado o la polis, el discípulo de Platón distingue la monarquía, la aristocracia y la democracia como regímenes puros los cuales, mediante procesos degenerativos, se convierten respectivamente en tiranía, oligarquía y demagogia.

La monarquía como la palabra lo indica, es el gobierno de un solo hombre dirigido hacia la consecución del bien común y a la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de sus elementos componentes; pero cuando estas finalidades se pervierten y la actividad gubernativa no las

procura, sino que se proyecta hacia la opresión de la sociedad en beneficio personal del monarca, dicho régimen se prostituye y se convierte en tiranía.

La aristocracia entraña el gobierno ejercido por los mejores hombres de la comunidad y tiene también como objetivo las mismas finalidades enunciadas, agregando Aristóteles que cuando la conducta pública del grupo dirigente aristocrático se desvía hacia los intereses particulares de sus componentes, degenera en oligarquía.

Burgoa apunta: "en el pensamiento aristotélico la democracia es, conforme al concepto respectivo derivado de la vida política de las ciudades griegas, el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos, con la modalidad de que debe perseguir el bienestar, colectivo, esto es, la felicidad de todos los sectores integrantes de la población. Si los gobernantes de extracción popular solo atienden a los intereses de ciertos grupos sociales, sin proveer al bienestar de toda la comunidad, se convierten en demagogos" ¹⁴.

1.1.3 TEORÍA DE SAN AGUSTÍN.

La filosofía y la teología cristianas formulan sus concepciones en torno a los principales evangélicos y aunque exprofesamente no se preocupan por desentrañar

¹⁴ Op. cit. p. 194 y 195

y explicar la esencia del Estado, sus enseñanzas tuvieron marcada persecución y notoria influencia en el pensamiento jurídico-político medioeval.

Fundándose en la existencia del alma, que preconiza una vida ultraterrena, a las comunidades estatales reales o temporales las consideraron como organizaciones efímeras o transitorias supeditadas a la gran comunidad religiosa, carácter que se atribuyó a la iglesia. Esta supeditación se basaba en la diversidad jerárquica de los intereses y valores humanos y colectivos a que el poder espiritual y los poderes temporales debían servir, pues que en tanto éstos debían de atender al hombre y a los pueblos en su bienestar temporal, aquél velaba por su destino post-vitam, que es la existencia eterna en el mundo de Dios como objetivo definitivo de la humanidad.

De ahí que la precaridad y perención de los intereses humanos en este mundo y la eternidad del alma de los hombres más allá de él, fuesen el principal fundamento para proclamar la superioridad de la autoridad y organización eclesiásticas respecto de los poderes temporales.

Estas concepciones, debatidas en el terreno de las ideas mediante tesis contrarias, provocaron en la realidad histórica diversas convulsiones entre los Estados y la Iglesia.

"Para San Agustín, los Estados temporales son producto de la voluntad de los hombres, de suyo viciada por el pecado, y su finalidad es procurar la felicidad perecedera en este mundo dentro de un marco hedonista que sus gobiernos suelen proteger y fomentar. Frente a esas "ciudades terrestres", el insigne teólogo formula su concepción de un tipo ideal de "estado celeste", la ciudad de Dios, que en la vida ultraterrenal estaría formada por los elegidos, o sea, por los que hubieren practicado las enseñanzas y postulados de Cristo. Para él, la "ciudad del diablo" -la temporal-, está fundada sobre el odio y la voluptuosidad humana; en cambio, la Ciudad de Dios sobre el amor" ¹⁵.

1.1.4 TEORÍA DE JUAN JACOBO ROUSSEAU

Para Rousseau, la sociedad civil -comunidad política o Estado- nace de un pacto o contrato entre los hombres. Esta idea no implica que históricamente haya existido este pacto o contrato, sino que expresa la hipótesis o el supuesto teórico del que el ilustre ginebrino deriva su doctrina. El hombre, dice, vivía en un principio o en un estado de naturaleza, sien que en él su actividad estuviese limitada heterónomamente, pues gozaba sin restricción de su libertad natural.

Contrariamente a lo que sostenía Hobbes, Rousseau afirmaba que en tal caso las relaciones entre los seres humanos, exentas de toda compulsión, se entablaban

¹⁵ *Ibidem*, p. 196

espontáneamente, sin contiendas ni luchas, ya que todos ellos estaban colocados en una situación de igualdad que generaba la armonía, obedeciendo al orden natural de las cosas según fue dispuesto por Dios.

En su famosa obra pedagógica "Emilio" asevera que: "Todo esta bien al salir de las manos del Autor de las cosas, todo degenera en manos de los hombres", expresión que, parafraseada, indica que Dios hizo al hombre perfecto para obtener su felicidad y que es la criatura humana la que, alejándose de esa perfección originaria o primitiva, se comporta para ser desventurada.

Agrega Rousseau que los hombres no pudieron mantenerse en esa situación de igualdad natural, suscitándose diferencias de diverso tipo entre ellos a virtud de las cuales surgió la necesidad de que concretaran un pacto de convivencia o contrato social para crear la sociedad civil o comunidad política, dentro de la que a cada uno se garantizaran sus derechos y libertades. Decía Rousseau: "Supongo que a los hombres, llegados al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el Estado de naturaleza superan las fuerzas de que disponen cada individuo para mantenerse en dicho Estado".

En ese estado primitivo no puede subsistir y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser. Dado que los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas sino unir y dirigir las que ya existen, no les quedará otro remedio para

conservarse que el de formar por asociación una suma de fuerzas que pueda superar a la resistencia, de ponerlas en juego mediante un móvil y de hacerlas actuar al unísono.

Esta suma de fuerzas crea lo que Rousseau llama la voluntad general, que es un poder que radica en la misma sociedad civil o comunidad política, es decir, en el pueblo o nación. Ese poder es soberano en tanto que no tiene limitación alguna y se impone coactivamente a las "voluntades" particulares de los individuos miembros del organismo social, y como éste se constituye por aquellos, los intereses de ambos son compatibles o coincidentes, de lo que Juan Jacobo colige que la soberanía -voluntad general- y el soberano -comunidad política o sociedad civil- no necesitan garantías "con respecto a sus súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a sus miembros.

Ahora bien, el hombre social, esto es, como componente de la comunidad, pueblo o nación, continúa Rousseau, no solo pierde sus derechos naturales, sino que, por un acto -hipotético- de devolución, la sociedad civil -el soberano- se los restituye y garantiza, pero con las limitaciones inherentes al interés general que concurre siempre con el interés particular ¹⁶.

¹⁶ *Ibidem* p. 205-210

1.1.5 TEORÍA DE JORGE JELLINEK

Para Jellinek el Estado es un objeto de conocimiento como ente que se da en el mundo histórico -Estado empírico- y no una concepción ideal acerca de "como debe ser". Su pensamiento lo enfoca hacia el estudio del Estado como es, como se presenta en la realidad o en la vida cultural de los pueblos. No se preocupa por forjar un tipo ideal, deontológico del Estado, sino que lo analiza como un ser real, viviente, que comprende a todas las relaciones humanas y a todas las asociaciones entre los hombres. Jellinek no es, pues, un idealista del Estado, sino un científico del mismo, y para estudiarlo emplea dos métodos complementarios pero distintos: el sociológico y el jurídico.

Conforme al primero examina al Estado al través de los hechos reales en que se manifiesta su vida específica en sus relaciones internas y externas; y de acuerdo con el segundo, analiza al Estado como objeto y sujeto del derecho y como relación jurídica. La adopción del método sociológico, que toma como criterio básico la observación de la realidad histórica, conduce a Jellinek a la constatación de datos experimentales, los cuales, presentados dentro de un cuadro lógico y en puntual sucesión conjuntiva, denotan el concepto social del Estado. Es un hecho innegable, afirma, que en el mundo ontológico existe una suma de relaciones sociales entre los hombres que se manifiestan en variadas actividades recíprocas que integran una función cuya naturaleza síquica por estar motivada en la mente y en la voluntad

humana. En esta función y en las relaciones sociales que la generan encontramos, sostiene el mencionado jurista, la primera manifestación del Estado, el cual posee, además, un territorio, pues las sociedades humanas, dentro de las que tal función y tales relaciones se registran, no pueden vivir sin él.

La idea del territorio para Jellinek y conforme a la concepción sociológica del Estado está implícita en la comunidad, sin la que simplemente significaría "parte de la superficie de la tierra", o sea, o sea un concepto físico. En las aludidas relaciones, arguye, se advierte un fenómeno de dominación, en cuanto que su permanencia sobre un territorio exige dos sujetos, los dominados y los dominadores, es decir, un poder que a todos los individuos de una sociedad los mantenga unidos por causas y fines comunes de diversa índole -unidad causal y teleológica-. Ese poder y esa unidad constituyen otros de los datos en que asoma el Estado.

Mediante la reunión lógica de otro todos los datos reseñados, Jellinek concibe la idea social de Estado afirmando que éste es "la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio" ¹⁷. "Ahora bien, ese poder, que es de mando o de imperio, tiene una capacidad coactiva incondicionada heterónomamente, por lo que es soberano, ya que no deriva de una fuerza superior a él, sino de la propia sociedad humana, dentro de la que, sin embargo, los hombres no pierden su individualidad ni su

¹⁷ Teoría del Derecho y del Estado, editado por la U.N.A.M., México, 1966 p. 133;

libertad, ya que el mismo poder las asegura y garantiza dentro de la unidad causal y teleológica que representa la comunidad" ¹⁸.

Como se ve, para Jellinek los objetivos coincidentes y armónicos esenciales del poder soberano consisten, por una parte, en mantener coactivamente esa unidad y, por la otra, en garantizar dentro de ella la esfera de acción de los gobernados como miembros de la comunidad social.

Jellinek se plantea el problema de la justificación y de los fines del Estado. En lo concerniente a la primera de éstas cuestiones, estudia los diferentes criterios que la doctrina ha brindado para justificar al Estado, tales como el teleológico-religioso, el de la fuerza, el jurídico dentro del que incluye las teorías patriarcal y contractual, el ético y el psicológico. Para él, la justificación del Estado radica en la afirmación o consolidación de los principios de cultura y de las condiciones de existencia de la misma, aduciendo que: "las acciones humanas solo pueden ser provechosas bajo el supuesto de una organización firme, constante entre una variedad de voluntades humanas, que ampare al individuo y haga posible el trabajo común", agregando: "Si al hombre le es imposible alcanzar por sí mismo sus fines particulares, más difícil le será a una unidad colectiva de asociaciones los fines totales de la misma.

¹⁸ Idem.

Los fines solo pueden ser alcanzados cuando existe un orden jurídico que limite el radio de actividad individual y que encamine la voluntad particular hacia los intereses comunes predeterminados". En cuanto a los fines del Estado, Jellinek los hace consistir en la promoción de la "evolución progresiva de la totalidad del pueblo y de sus miembros, ya sea frente al individuo como parte del todo, frente al pueblo como totalidad de miembros actuales y futuros, o en relación con la especie humana de la que cada pueblo no es sino un miembro", concluyendo con la siguiente definición teleológica del Estado: "asociación de un pueblo" poseedora de una personalidad jurídica soberana que de un medio sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común" ¹⁹.

1.1.6 CONSIDERACIONES FINALES A LAS TEORÍAS DEL ESTADO

Hemos expuesto con someridad, sin el propósito de analizarlas críticamente, algunas de las teorías que el pensamiento jurídico-político ha elaborado sobre el concepto del Estado. Como es obvio, no persigo el objetivo de aludir a todas las tesis que sobre dicho tópico se han formulado, ya que la tarea que a su consecución se consagra, produciría una obra de extensión enciclopédica dado el número tan crecido de autores de Derecho Público y de Ciencias y Filosofía Políticas, que han emitido sus variadas, disímiles y contrarias opiniones respecto de la implicación del

¹⁹ *Idem.*

citado concepto, según la metodología que cada uno de ellos emplea y el punto de vista que adoptan como base de partida de sus ideas.

Sin embargo, si examinamos en conjunto la multitud de doctrinas que tienden a desentrañar lo que es el Estado, podemos percatarnos que la mayoría de ellas, con las inherentes discrepancias que necesariamente se suscitan en el tratamiento de este difícil y complejo tema, postulan supuesta o expresamente la tesis de la personalidad estatal, que es la que nos parece más lógica y más acorde con la esencia jurídica de lo que es el Estado, toda vez que recoge en una concepción unitaria y total a todos sus elementos, sin reducir dicha entidad a alguno de ellos, reducción que proporciona una visión parcial de lo que ésta es.

A las teorías que preconizan la idea de que el Estado es una persona jurídica con notas o atributos ostensibles que nos permiten distinguirlo de otras personas jurídicas que existen y operan dentro y fuera de él, se suman tratadistas contemporáneos diversos de los que hemos mencionado, tales como el italiano Paolo Biscaretti ²⁰, el belga Jean Dabin ²¹, y los mexicanos Rafael Rojina Villegas y Mario de la Cueva, entre otros. Así Rojina Villegas define al Estado como "una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana

²⁰ Derecho Constitucional, edición 1965, Madrid, pp. 114 y 115.
²¹ Doctrina General del Estado, editorial Porrúa, México 1970, p 108.

determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona) es la creación y aplicación del Derecho al cual se encuentra sometida" ²².

Por su parte, el maestro De la Cueva, después de analizar la evolución histórica de la idea del Estado, principalmente atendiendo a diversa teleología estatal en las diferentes etapas políticas de la humanidad vaciada en distintos sistemas políticos concretos, considera que el Estado no es el territorio sino que "solo lo supone", ni tampoco puramente la comunidad ni el gobierno, sino que "aparece como la unidad o la personificación de la comunidad organizada en un territorio" ²³.

Una "característica" más que se puede observar en casi todas las teorías que con anterioridad se han señalado, es la aseveración, de quienes las preconizan, de la prevalecencia del interés colectivo, general o social por encima de los intereses particulares; y es precisamente este principio tan fundamental la base sobre la que gira la propuesta que en esta tesis se expondrá con posterioridad, y que he considerado necesario justificarlo en las teorías de grandes e ilustres pensadores, para fundamentar dicha propuesta, ya que debe existir una congruencia entre lo que grandes pensadores que se han citado, han señalado como fin fundamental del Estado, y lo que en la realidad se puede observar; es decir, no se deben desviar los

²² Teoría General del Estado, Editorial Porrúa, México 1975, p. 15.

²³ Teoría General del Estado, editorial U.N.A.M., México 1961, p. 29.

caminos o propósitos fundamentales del Estado consistentes en encontrar la felicidad del individuo y del grupo social a que éste pertenece.

2. LA POBLACIÓN COMO ELEMENTO DEL ESTADO

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" ²⁴.

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

²⁴ González Uribe, Héctor, *Teoría Política* 9ª edición, Ed. Porrúa, México D.F. 1995. p. 291.

del Estado que le permite atribuir a éste tres caracteres fundamentales: la personalidad moral, la soberanía y la sumisión al Derecho”²⁵.

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 división del trabajo y especialización de funciones. De otra manera no habrá más que una formación política inferior, como puede ser el municipio”²⁶.

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

²⁵ Op. cit., p. 236

²⁶ Op. cit. p. 292.

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"²⁷. 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 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.

²⁷ Op. cit. p. 98.

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" ²⁸, 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.

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" ²⁹. 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

²⁸ *Ibidem*, p. 181.

²⁹ *Op. cit.* p. 276.

regulada por el orden jurídico nacional: tratase 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"³⁰

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 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:

³⁰ Idem.

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.

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"³¹. Y a pesar

³¹ Op. cit. p. 135.

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 COMO ELEMENTO DEL ESTADO.

Continuando con nuestro estudio, analizaremos lo más importante de otro elemento esencial del Estado: 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 únicamente tiene una aceptación física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera" ³².

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

³² *Ibidem*, p. 160.

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 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"³³.

³³ *Idem.*

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"³⁴. 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"³⁵.

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.

³⁴ Op cit, p. 296.

³⁵ Op. Cit. p. 147.

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"³⁶

³⁶ Op. cit., p. 297.

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 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" ³⁷.

³⁷ *Idem.*

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" ³⁸.

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 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" ³⁹.

³⁸ Op. cit. p. 161.

³⁹ Idem.

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 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 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.

La I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se celebró Ginebra, Suiza, en 1958, pero fue hasta la III reunión, en su último periodo, cuando se logró una Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que fue abierta para firma en Montenegro Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982. México es signatario y ratificante de esa convención.

Razonable y decidida ha sido la postura de México en torno a las cuestiones más importantes del mar. Así, ya forman parte de su texto constitucional los preceptos: Aguas de los mares territoriales (fracción V del artículo 42); plataforma continental (fracción IV del artículo 42), y zona económica exclusiva (párrafo octavo adicionado al artículo 27 constitucional). Estos tres conceptos fueron incorporados a la Ley Suprema antes de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, todos ellos en consonancia con las mejores y más nobles prácticas internacionales de su época.

En relación a las tres cuestiones que se acaban de mencionar, cabe advertir que las dos primeras -mar territorial y plataforma continental- a nivel constitucional y no de Ley Reglamentaria, nunca establecieron la anchura del primero o el límite de la segunda. Hoy, atento a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución, que incorpora los tratados internacionales al orden jurídico interno, debe entenderse que las doce millas marinas de mar territorial y el borde exterior del margen continental a doscientas millas marinas establecidas por la Convención del Mar, son la distancia y límites precisos que ya forman parte de la legislación constitucional mexicana.

Por lo que se refiere a la zona económica exclusiva, establecida en el artículo 27 constitucional, que precedió a la norma internacional positiva (Convención del Mar), se fijó anticipadamente la dimensión exacta de la misma, a las doscientas millas náuticas.

Y es así como otro elemento del Estado ha sido abordado desde un punto de vista que va de acuerdo al tema central de nuestro estudio, aludiendo a algunas precisiones de carácter específico, como lo es la mención del artículo 42 y los conceptos que de él derivan, y que es necesario para precisar hasta donde abarca el territorio como elemento del Estado.

4. EL PODER COMO ELEMENTO DEL ESTADO.

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 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"⁴⁰.

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.

⁴⁰ Op. cit. p. 305 y 306.

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"⁴¹.

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 en 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

⁴¹ Op. cit. p. 256.

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 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", sí 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 activada 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"⁴².

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- 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

⁴² *Ibidem*, p. 491.

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 "monarquía" ⁴³ 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", 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 plurivolutivo 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" ⁴⁴.

⁴³ Op. cit. p 434

⁴⁴ Op. cit., p. 264.

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 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." ⁴⁵.

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, 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. EL REPUBLICANISMO 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

⁴⁵ Op. cit. p. 434.

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"⁴⁶.

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 lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de la industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad" ⁴⁷.

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.

⁴⁶ Op. cit. p. 508.

⁴⁷ Idem.

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 "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 mismo que a ella están sometidos"⁴⁸.

En semejantes términos se expresa Tena Ramírez al afirmar que: "La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la

⁴⁸ Op. cit. p. 414.

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" ⁴⁹.

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 indole 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

⁴⁹ Derecho Constitucional Mexicano, Edición 1968, Porrúa, México, p. 95.

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 legítimo 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 poder⁵⁰.

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.

La transición democrática de México ha adquirido en 1996 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.

⁵⁰ Castrejón Díaz, 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.

Hemos sido testigos de una importante reforma de los instrumentos electorales, y los partidos políticos, en su mayoría, empiezan a asumirse como los actores que dan forma al pluralismo político del país y tienden a definir, por esta razón, nuevas reglas para la competencia política partidista; y más aún con la mal llamada Reforma del Estado que en últimos tiempos ha cobrado vital importancia ya que representaría, de llevarse a cabo al pie de la letra, una base fundamental en la transición política y democrática de nuestro país.

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”⁵¹

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.

⁵¹ Op. cit. p. 98.

"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 designación, sino los diputados y senadores, en funciones de electores secundarios"⁵²

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"⁵³. Pero junto a

⁵² *Idem*

⁵³ Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. U.N.A.M. México 1991, p.95

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.

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"⁵⁴.

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

⁵⁴ Idem

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" ⁵⁵.

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.

⁵⁵ *Idem*

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

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 sustitución 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.

CAPITULO II
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA
LEGISLACIÓN MEXICANA

CAPITULO II LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA

1. PRINCIPIOS ELEMENTALES.

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 al 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 mas, 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 atingentemente 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"⁵⁶.

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.

⁵⁶ Op. cit. p. 521.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

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"⁵⁷.

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"⁵⁸.

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 propenda solucionar los problemas nacionales.

⁵⁷ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, traducido al español por Alberto Medina, ed. Porrúa, México 1969, p. 733.

⁵⁸ 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 motín 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 período 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.

Por su parte el sociólogo Roger-Gerard Schwartzberg, profesor de la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París, asigna a los partidos políticos las características; continuidad de organización; organización completa hasta el nivel local; voluntad de ejercer el poder y procuración de obtener el respaldo popular. Como funciones primordiales de todo partido político aduce la formación de la opinión pública; la selección de candidatos y la relación permanente entre los electos y los electores. Habla dicho autor de dos principales tipos de partidos políticos, a saber, los de cuadros y los de masas.

Afirma que los primeros aparecieron en los orígenes de la democracia, consistiendo su más importante actividad en la participación en los procesos electorales y en reclutar para su membresía a los personajes más notables del país respectivo.

Sostiene que "los partidos de masas se gestaron a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX por los movimientos socialistas, considerando dentro de su tipo a los partidos comunistas" ⁵⁹ .

2. BASES HISTÓRICAS

"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" ⁶⁰ .

⁵⁹ Sociología Política, versión al español Ed. Porrúa, México 1977, p. 476.

⁶⁰ Moreno Daniel, Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, Ed. América, México 1973, p. 15.

“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” ⁸¹, 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 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

⁸¹ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1957, p. 125.

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 inigualitario 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" ⁶².

Los anteriores hecho 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 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.

⁶² Op. cit. p. 527.

En esta etapa, ya se advierten dos partidos constituidos por los insurgentes y los realistas 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 la 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 1910⁶³.

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.

“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

⁶³ Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, Ed. U.N.A.M. México 1967, p. 46.

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" ⁶⁴.

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 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.

⁶⁴ Salazar, Rosendo, *Las Pugnas de la Gleba*, Ed. Porrúa., México 1923, p. 89.

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 tomó peyorativa, durante varios lustros era pronunciada con orgullo por aquellos que consideraban que eran parte de tal familia" ⁶⁵.

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 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.

⁶⁵ Los Partidos Políticos del México Contemporáneo (op. cit.)p. 42 y 43.

"Para preparar la elección de 1920 el señor Carranza dio un paso formal para reglamentarias, 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"⁶⁶.

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. CONSTITUCIÓN DEL 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 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

⁶⁶ Idem.

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 más 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 Obregón nos deja frente a más 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 sugerencia 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.

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 aprobados ⁶⁷.

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 " ⁶⁸.

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.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Ibidem p. 128

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 hacia 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 de 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 tal vez paguen en las próximas elecciones de 1997 y del 2000.

Las anteriores reflexiones tienen por objeto mostrar hasta que 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 mas 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”⁶⁹.

“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 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”⁷⁰

Es así como a 57 años de existencia es el Partido Acción Nacional, el único partido que le ha dado la mas 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; además con un miembro que hasta este momento desempeña el cargo de Procurador General de la República.

⁶⁹ Ibidem, p. 305

⁷⁰ Ibidem p. 308

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.

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 "concertaciones"; 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.

Sin embargo más allá de todos los rumores, y de supuestas "negociaciones" para "repartirse el pastel", hoy por hoy, es el Partido Acción Nacional la segunda fuerza política en el país y que tiene grandes esperanzas para las elecciones que están en puerta.

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 desbanicar 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: Cuauhtémoc 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 estas 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, inició sus trabajos ya como fuerza política el P.R.D., el cual comenzó siendo dirigido por el propio Cuauhtémoc 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, Cuauhtémoc 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, actualmente se le cataloga a éste partido como una fuerza política que usa a fondo los populismos para lograr sus objetivos; se le relaciona con acciones violentas de ciertos grupos de la sociedad.

Y un punto preocupante es que éste 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.

Un partido con poca historia, y con mucha movilización social que ha llegado hasta a afectarnos a todos como simples transeúntes; que no presenta un plan o modelo claro de nación, ese es el P.R.D.

7. REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ÚLTIMAS DIEZ LEGISLATURAS.

A través del desarrollo del presente capítulo he tratado de abarcar lo más importante de los partidos políticos, pero especialmente de los partidos que actualmente se encuentran representados en el Congreso de la Unión por el momento político históricos en que vivimos.

Sin embargo, en esta ocasión consideré necesario referirme a cual ha sido la representación de los partidos políticos en las últimas diez legislaturas, es decir desde la XLVI Legislatura que inició sus trabajos el 8 de agosto de 1964, hasta la actual LVI Legislatura.

La razón consiste en observar los dramáticos cambios que han ido surgiendo en cuanto a la representación de los partidos de oposición, así como la siempre avasalladora presencia del Partido Revolucionario Institucional. Los siguientes cuadros señalan la representación de los partidos políticos por legislatura:

PRIMERA EPOCA*		
XLVI LEGISLATURA		
PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJE
PRI	175	83 %
PAN	20	10 %
PPS	10	5 %
PARM	5	2%
TOTAL:	210	

CUADRO 1.1.1

XLVII LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJE
PRI	174	82 %
PAN	20	10 %
PPS	10	5 %
PARM	6	3 %
TOTAL:	210	

CUADRO 1.1.2

XLVIII LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJE
PRI	178	83 %
PAN	11	6 %
PARM	5	3 %
PPS	3	2 %
TOTAL:	197	

CUADRO 1.1.3

XLIX LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJE
PRI	189	82 %
PAN	25	11 %
PPS	10	4 %
PARM	7	3 %
TOTAL:	231	

CUADRO 1.1.4

L LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJE
PRI	195	82 %
PAN	20	8 %
PPS	12	5 %
PARM	11	5 %
TOTAL:	238	

CUADRO 1.1.5

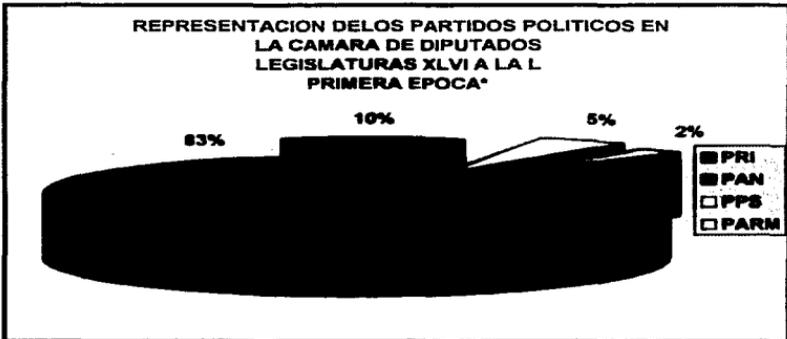


GRÁFICO 2.1

FUENTE: SID (SISTEMA DE INTEGRACIÓN, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN) CÁMARA DE DIPUTADOS 1990

Los anteriores datos arrojan resultados interesantes en cuanto a la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, y que trae como consecuencia una apreciación de la aplastante mayoría que ha tenido el Partido Revolucionario Institucional en las legislaturas comprendidas entre la XLVI a la L, a las cuales he denominado "Primera Época".

La apreciación que se ha tenido de los datos anteriores nos demuestra que los partidos políticos permanecieron igual en función de la preferencia electoral

* Primera Epoca es una clasificación personal en virtud de que en ésta estuvieron presentes los mismos partidos políticos que son el PRI, PAN, PPS Y PARM.

durante tres lustros, tiempo en el que estas legislaturas (de la XLVI a la L) estuvieron en funciones.

A continuación vemos la representación en las legislaturas posteriores que se encuentran dentro de la "Segunda Época".

SEGUNDA EPOCA*

LI LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJES
PRI	296	73 %
PAN	42	10 %
PCM	18	5 %
PARM	12	3 %
PPS	12	3 %
PDM	10	3 %
PST	10	3 %
TOTAL:	400	

CUADRO 1..16

LII LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJES
PRI	299	74 %
PAN	51	13 %
PSUM	17	4 %
PDM	12	3 %
PST	11	3 %
PPS	10	3 %
TOTAL:	400	

CUADRO 1.17

LIII LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJE
PRI	288	71 %
PAN	41	10 %
PDM	12	3 %
PST	12	3 %
PSUM	12	3 %
PARM	11	3 %
PPS	11	3 %
PMT	6	2 %
PRT	6	2 %
TOTAL:	400	

CUADRO 1.1.8

LIV LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJE
PRI	262	52 %
PAN	100	20 %
PPS	50	10 %
PFCRN	36	7 %
PARM	33	7 %
PMS	19	4 %
TOTAL:	500	

CUADRO 1.1.9

LV LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJES
PRI	321	64 %
PAN	89	18 %
PRD	41	8 %
PFCRN	23	5 %
PARM	15	3 %
PPS	11	2 %
TOTAL:	500	

CUADRO 1.2.1

LVI LEGISLATURA

PARTIDO POLÍTICO	NUMERO DE MIEMBROS	PORCENTAJES
PRI	300	60 %
PAN	119	24 %
PRD	65	13 %
PT	10	2 %
INDEPENDIENTES	6	1 %
TOTAL:	500	

CUADRO 1.2.2



GRÁFICO 2.2

* FUENTE: SIID (SISTEMA DE INTEGRACIÓN, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN) CÁMARA DE DE DIPUTADOS 1986

La anterior gráfica también arroja interesantes resultados de la representación de los partidos políticos en las legislaturas comprendidas entre la LI y LVI, en ésta gráfica, no mencionamos los partidos políticos en su individualidad, ya que sería casi invisible en el gráfico la porción que le correspondería, solo aparece el PRI,

PAN y todos los demás partidos han sido agrupados en un solo grupo denominado "otros".

Los anteriores cuadros estadísticos y la anterior gráfica las he clasificado como "Segunda Época", en virtud de que en las legislaturas que comprenden, era inestable la presencia de los partidos políticos a excepción del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, que siempre se han mantenido presentes en las 10 legislaturas que hemos examinado.

En la "Segunda Época", se pueden encontrar partidos políticos como los son: P.P.S, P.A.R.M, P.D.M., P.C.M. P.S.T., P.S.U.M., P.R.T., P.S.T., P.M.T., P.F.C.R.N., P.M.S. y P.R.D.

Como se ha podido apreciar a través de los anteriores cuadros y gráficos, el Partido Revolucionario Institucional siempre ha ocupado mas del 70 % del total de la integración de la Cámara de Diputados salvo en las últimas 3 legislaturas, donde se encuentra por debajo de esa cifra pero arriba de 52 %.

Es así es 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 mas adecuadas para una nación.

8. FUNDAMENTO LEGAL

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 distinta<s 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 sufraga 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

CAPITULO III
EL PODER LEGISLATIVO
EN MÉXICO

CAPÍTULO III EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

1. LA DIVISIÓN DE PODERES.

En el primer párrafo de su artículo 49, 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 el hablar de los poderes Ejecutivo y Judicial, si lo es encauzarlo hacia el poder Legislativo, donde si se encuentra situado el punto medular del tema central y que requiere para tal efecto explicar su naturaleza autónoma de los otros dos poderes.

Felipe Tena nos dice que "la división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se requiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado"⁷¹.

⁷¹ Op. cit. p. 211

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó 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 diferenció la Asamblea deliberante, el grupo de Magistrados y el cuerpo judicial.

Por otro lado, la limitación del Poder Público, mediante la división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de la libertad individual. "Cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad... no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del ejecutivo...todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, aristócratas, o del pueblo, ejerce tres poderes" ⁷².

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; está desprovisto de toda fuerza material. Sin embargo, el poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la

⁷² Citado por Tena Ramírez, op. cit. p. 213.

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 sí de los poderes legislativo y ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

"En el primero la actuación del ejecutivo esta subordinada a la dirección de las Cámaras: el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el segundo, el ejecutivo participa con la independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es el jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente, haya el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante" ⁷³.

Es sin duda, por todo lo anteriormente expuesto, que cada Poder de la Unión viva en una soledad jurídica y administrativa por la interrelación 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 al otro; en lo que a nuestro tema toca, es necesario garantizar la verdadera autonomía del Poder Legislativa de

⁷³ *Ibidem*, p. 214

los otros dos poderes en su campo de acción; cuestión que sin duda debería ser tocada en la Reforma del Estado Mexicano.

2. MARCO HISTÓRICO HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Desde el año de 1808, en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el año de 1867 en que se consumó 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 Santaana, Ignacio Comonfort, y Maximiliano de Habsburgo.

Al periodo que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos; las faces 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 Arriéaga respecto al proyecto de la comisión de constitución de 1856⁷⁴.

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

⁷⁴ Cravioto Cortés, Carlos, *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, Ed. Cámara de Diputados, México 1994, p. 28

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 lo 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 bajaré 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 la 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 estableció 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"⁷⁵.

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

⁷⁵ *Ibidem*, p. 30

"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"⁷⁶.

2.1 IMPLICACIÓN DE 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 sea 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 elementos 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.

⁷⁶ 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"⁷⁷

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 solo 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, generalidad e impersonalidad. Esto acontece con los llamados reglamentos

⁷⁷ Op cit. p.593

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 norma 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 *ratione* 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”⁷⁸.

2.2 LA ELECCIÓN DE LEGISLADORES FEDERALES Y SU MARCO LEGAL EN LA CONSTITUCIÓN.

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

⁷⁸ *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 el 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 formula 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.

2.3 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" ⁷⁹.

Es así como podemos darnos una somera idea de lo 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.

2.4 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 Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas

⁷⁹ *ibidem*, p. 624

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 regimenes 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 ⁸⁰, 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 octubre de 1993 ha cambiado substancialmente el contenido de esta fracción que anteriormente confería una competencia legislativa muy amplia al órgano federal y

⁸⁰ Como lo señalan los artículos 46 y 105 de la Constitución.

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 alcabalariorios 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 asentamientos 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.

2.5 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.

2.6 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.

3. 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" ⁸¹.

3.1 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

⁸¹ Op. cit. p. 673.

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.

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 igualación 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"⁸².

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

⁸² Ídem.

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, 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.

3.2 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.

4. 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"⁸³.

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.

⁸³ Op. cit. , p. 52.

"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"⁵⁴.

4.1 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN GENERAL.

La representación política es una figura que implica una conditio sine quanon de los regímenes democráticos, en los que se supone que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución.

Es inconcuso que la representación política, para no denotar una simple fórmula constitucional, debe ser efectiva en la realidad, en cuanto que los representantes populares auténticamente deriven su nombramiento o elección de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Uno de los elementos de la democracia está involucrado en el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado, elemento que, a su vez, entraña la representación política, cuya veracidad, no su

⁵⁴ *Ibidem*, p. 53.

verosimilitud formal, es la base de la legitimidad de los funcionarios públicos que encarnan a dichos órganos estatales.

La representación política ostenta diferentes atributos que la distinguen de otras figuras como son la de delegación y el mandato. No es correcto, por ende, hablar indistintamente de cualquiera de dichos tres conceptos, como si fuesen equivalentes. La delegación y el mandato no importan actos exclusivos de los regímenes democráticos; en cambio, como ya lo hemos aseverado, sólo en éstos se da la representación política.

En el presente punto sería redundante hablar de la representación mayoritaria y proporcional en virtud de que dichos temas han sido abordados generosamente en el punto referente al Congreso de la Unión, solo hacemos mención de ellos ahora, ya que son parte de la representación.

4.2 COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA LVI LEGISLATURA.

La composición de la Cámara de Diputados, se estudió someramente en el capítulo anterior, en el punto referente a "la representación de los partidos políticos en las últimas diez legislaturas"; por ende abordaremos de lleno el presente tema.

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 300 miembros, la del Partido Acción Nacional con 119 miembros, el Partido de la Revolución Democrática con 65, el Partido del Trabajo con 10 y los diputados independientes 6 ⁸⁵.

⁸⁵ Cabe mencionar que los diputados independientes en un principio fueron miembros del P.R.D.

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.

4.3 SUS 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).

5. REGLAS COMUNES PARA AMBAS CÁMARAS.

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 perseguirseles 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 despues 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 el 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

conurrencia 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 declararan 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 incurrir 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".

6. 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.

6.1 SU COMPOSICIÓN.

Tal y como observamos en el punto pasado, 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.

6.2 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 los 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
LAS VOTACIONES DE INICIATIVAS DE LEY
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: SU
PROBLEMÁTICA

**CAPITULO IV
LAS VOTACIONES DE LEY EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: SU
PROBLEMÁTICA.**

1. LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES.

Sin referirnos concretamente a los fines del Estado, es indispensable considerar que para conseguirlos debe realizar determinadas actividades, que tienen precisamente como contenido las atribuciones del mismo; es decir, los actos que le compete ejecutar de acuerdo con su propia naturaleza y que son distintos de aquellos que competen a los individuos en particular. Para poderlas ejercitar objetivamente, la conducta del Estado se divide en tres grandes sectores y corresponde a cada uno de ellos la cristalización de una función. "Desde el momento que el Estado es la personificación de un valor, es un ente abstracto que requiere de personas para realizar la llamada voluntad estatal, que tiene ciertas funciones" ⁶⁶

"Ahora bien, el Estado como persona moral, requiere la exigencia de personas físicas que manifiesten su voluntad y esas personas físicas se relacionan directamente con los órganos del Estado, constituyéndose en titulares de ellos y

⁶⁶ Ortiz Ramirez, Serafin, "Derecho Constitucional Mexicano", México, 1961. p. 294.

asumiendo el ejercicio de las facultades que se encuentran dentro de cada uno de los órganos. Un examen cuidadoso nos demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, porque siendo éste último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realice en interés del Estado, y solamente desde este último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular, como desempeñando las funciones que al órgano corresponden”⁸⁷.

En ese orden de ideas, el órgano que en nuestro país desempeña la función legislativa es el Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, organización que data, en su última expresión desde el año de 1874 y que se consagra definitivamente en la constitución de Querétaro actualmente en vigor.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, órgano colegiado e inmediato en tanto que no está subordinado ni es responsable ante ningún otro órgano, desempeña dentro del marco de las atribuciones del Estado, la función legislativa. El efecto o producto de la actividad legisladora es precisamente la ley y los decretos.

⁸⁷ Del Toro Calero, Luis, *Derecho Legislativo Mexicano*, Ed Cámara de Diputados, México D.F. 1973, p. 177.

"La facultad legislativa que se ejercita y realiza a través del proceso del mismo nombre ya existió en la Grecia antigua, Aristóteles señalaba tres facultades principales dentro de la potestad del Estado: la deliberativa, la de imperio o mando y la de impartir justicia que corresponden respectivamente a la asamblea general, a los magistrados y a los tribunales. Locke en su Ensayo sobre el Gobierno Civil habla de un poder legislativo al lado del ejecutivo y del federativo; para Montesquieu, sistematizador de la doctrina de la división de poderes en función del desarrollo de las actividades, también existe el poder legislativo"⁸⁵

Ahora bien, la iniciativa contiene una proposición y constituye el acto formal para poner en marcha el proceso legislativo, a fin de lograr la expedición de leyes o decretos. Es un documento que obliga a estudiar, dictaminar y resolver la promoción contenida en el proyecto, poniendo en movimiento al Poder Legislativo.

El Poder Legislativo Federal solo puede crear leyes o decretos cuando medie iniciativa formal del Presidente de la República, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos (art. 71 Constitucional). La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, puede también presentar iniciativas ante el Congreso, en materia relativas al Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, 3º base, de la Constitución).

⁸⁵ Idem.

"El mayor número de iniciativas en el ámbito federal son presentadas por el Presidente de la República, como ocurre en muchos otros países, ya que, por razón de sus atribuciones y la organización de la administración pública federal, es quien está en contacto más directo con la realidad evolutiva del país en su conjunto y, consecuentemente, con sus problemas y necesidades que deben resolverse mediante la expedición de normas jurídicas, y cuenta con los mayores elementos y medios técnicos para poder elaborarlas en las dependencias del Ejecutivo, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia" ⁸⁹

El Ejecutivo tiene las más amplias facultades para presentar toda clase de iniciativas para la expedición de leyes o decretos. Inclusive, del texto constitucional puede interpretarse que para la expedición de ciertas leyes o decretos debe mediar iniciativa del Presidente.

Aun cuando ni la Constitución, ni la ley Orgánica del Congreso, y el reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, determinan nada al respecto, tomando en cuenta la naturaleza misma de las iniciativas del Poder Ejecutivo, entendidas como proposiciones que un poder hace a otro, dichos proyectos deben formalizarse como una comunicación escrita que el Presidente de la República dirige al Poder Legislativo y que debe contener los siguientes elementos esenciales:

⁸⁹ Sáenz Arroyo, José, *Técnica Legislativa*, Ed. Porrúa, México 1988, p. 22

- a) La Cámara del Congreso de la Unión a la que se envía, que será la Cámara de origen, debiendo dirigirse a los secretarios de la misma;
- b) La exposición de motivos;
- c) El apoyo constitucional para iniciar leyes o decretos;
- d) La denominación de la ley o el decreto;
- e) El cuerpo normativo de la ley o decreto que se inicia, con el texto de las normas que se proponen, incluyendo las principales y las transitorias; y
- f) La fecha firma del Presidente de la República.

Lo expuesto anteriormente con relación al contenido de las iniciativas presidenciales, se refiere a los proyectos que se presentan ante el congreso de la unión para la creación de nuevas leyes y la expedición de modificación a normas constitucionales o legales, siguiendo el sentido que corresponde al artículo 71 constitucional. Existen otras resoluciones que dicta el Congreso o alguna de las Cámaras en uso de facultades exclusivas, que tienen el carácter de decreto por virtud de lo dispuesto en el artículo 70 constitucional, cuyas promociones para revocar dichas resoluciones no pueden tomar la forma de las iniciativas a que antes se hace referencia y que, en consecuencia, serían ajenas al objeto de este trabajo.

La Constitución en su artículo 72, establece que la formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o

impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de diputados. En igual sentido el artículo 74, fracción IV, establece que los proyectos de leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del D.F., se envíen primero a la Cámara de Diputados a fin de discutir las contribuciones que deban decretarse para cubrir los presupuestos, se envían a la misma Cámara de Diputados, puesto que es en ella a quien, sin la intervención de la otra Cámara, le corresponde aprobarlos.

Salvo en los casos antes citados, es el presidente de la República quien decide cuál será la Cámara de origen. Ha sido costumbre inclinarse a enviar a cierta Cámara algunos asuntos, según la materia que regulan. Por ejemplo, se ha señalado normalmente al Senado como Cámara de origen en asuntos que versen sobre derecho internacional, y a la Cámara de Diputados los que versan sobre monedas y temas financieros.

1.1 LA LEY.

El artículo 70 de la Constitución dispone que: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgará en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta".

Conviene ahora entrar a la interpretación de éstos términos de capital importancia que emplea en su texto el citado precepto constitucional, es decir, ley y decreto.

En primer lugar, conviene apuntar con Eduardo García Maynez que "la ley no es sino un producto de la legislación. Afirma al respecto el maestro mexicano: "En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. Al referirse al problema que analizamos, los autores mencionan en primer término la ley; pero al hacerlo, olvidan que no es fuente del derecho sino producto de la legislación" ⁹⁰.

Como afirma Miguel Villoro, "en el lenguaje jurídico moderno se da la palabra "ley" un sentido mucho más estricto: "Ley es el producto de la legislación, es decir, es el producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general" ⁹¹.

El decreto, y como hablaremos de él más a fondo posteriormente, versa sobre materia particular y es de aplicación restringida en el ámbito personal; así pues,

⁹⁰ García Maynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Ed. Porrúa, 42ª edición, México 1991, p. 52.

⁹¹ Villoro Toranzo, Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", Ed. Porrúa, México 1966, p. 168

mientras la ley se dirige a todos los "súbditos", el decreto particulariza la orden concreta.

Por otra parte, como afirma el maestro Felipe Tena Ramírez, "dentro del concepto general de la ley, la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes connotaciones. En el artículo 70, la Constitución opone ley a decreto, esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo 133, refiérese a cualquier acto del congreso incluyendo los decretos. En el artículo 14, "ley" es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, "ley" es toda obra del Congreso o de alguna de las Cámaras, aunque sea inconstitucional"⁹², es decir, la ley tiene múltiples acepciones según el punto de vista que se adopte.

Plutarco afirmó que la ley es la reina de todos, mortales e inmortales, que el mundo material tiene sus leyes, que las inteligencias superiores al hombre también las tienen, que los animales tienen las suyas y el hombre tiene las propias.

En 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señaló que la ley es la expresión de la voluntad general y que debe ser la misma para todos ya sea que defienda o ya sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales

⁹² Op. cit. p. 288.

para ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones que sus virtudes y talento.

¿A que leyes se refiere el artículo 70?. Incuestionablemente que solamente a las leyes humanas; esto es, se refiere a la norma que regula las conductas entre particulares, entre particulares y órganos de gobierno y entre entidades del poder público. En una formula simplista podemos decir que el Congreso limita su campo de acción a los actos humanos.

1.2 DERECHO Y LEY.

El Derecho, siguiendo al Dr. Luis Recaséns Siches, es una forma de vida humana objetivada, de carácter normativo, social y coercitivo en forma inexorable. El derecho sirve para regular la vida en común; en cuanto al hombre nace y se desarrolla en sociedad, esta sujeto a multitud de relaciones de las que participa y en las que participa el derecho. El derecho es el sistema total de los fenómenos jurídicos, así podemos hablar del Derecho Mexicano, del derecho de los Estados que forman los Estados Unidos de América, del derecho vigente en determinada época, etc.

Es pues el Derecho el ordenamiento que regula la vida humana en común y la ley es una norma de relación emanada del poder público. Ambos conceptos se

confunden en su teleología; los dos se refieren a la regulación de la conducta humana. Pero a diferencia del primero, que es un producto de la sociedad, una manifestación de la vida en común y que se impone a todo conglomerado humano, la ley es un reflejo de ese producto social, se deriva de él y es un producto de la actividad de un órgano que encarna un poder, derivado a su vez del ordenamiento general: Derecho.

1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA LEY.

La ley como norma de conducta expresada y sancionada por el poder público consta de dos elementos: a) el elemento material, esto es, el contenido de la norma su esencia misma, la hipótesis que contiene, las relaciones que regula, y b) el elemento formal o sea la manera de expedirla para que sea conocida, vigente y cumplida.

Por cuanto a su elemento material, abstracción hecha de la forma de expedición, la norma debe ser de efectos generales; no regula casos concretos, sino que vale para un número indefinido de actos y de hechos que caen dentro de su hipótesis normativa, debe ser norma uniforme y universal que resulte en un común denominador toda la gama de posibles fenómenos humanos similares. Dentro de su generalidad la norma ha de ser precisa, de manera que predetermine y adecue a ella cualquier caso concreto. No contiene meras directrices, sino imperativos

incondicionados que nada dejan para la voluntad arbitraria, toda vez que es una instancia neutral e imparcial que no ha nacido por una situación concreta sino por un principio abstracto. La ley es también obligatoria o inviolable, en caso contrario dejaría de ser una manifestación del Derecho y perdería su fuerza normativa. Su obligatoriedad deriva de la sociedad, organizada jurídica y políticamente.

Caracteriza a esta nota de la Ley el que pueda ser impuesta coactivamente aún en contra de la voluntad de los obligados. Es abstracta porque no mira a un caso singular, su expresión se hace en términos hipotéticos y su aplicación depende de que se presenten o hagan tangibles los supuestos previstos por ella.

"La Ley es también permanente porque los derecho que otorga y las obligaciones que impone, no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento y tampoco puede modificarse lisa y llanamente por una conducta contraria a su contenido"²³.

La generalidad de la Ley es la mejor garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes.

El artículo 13 de la Constitución afirma que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que: "Es de carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta, es

²³ Fraga, Gabino "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1960, p. 40.

decir, que deben contener disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas.

"Una ley que carece de éstos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 Constitucional, y aún deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material puesto que pertenece a su esencia"⁸⁴.

La generalidad de la ley no riñe con el hecho de que su objeto sea distinto del de otras leyes; ese carácter depende de que, las disposiciones que ella contiene se refieren al número indeterminado de casos que, respecto de una o varias materias puedan presentarse.

La obligatoriedad de la ley se desprende de que es una manifestación del poder público. Lavant expresa que: "El legislador puede tomar el pensamiento jurídico de donde saldrá la ley, sea al derecho consuetudinario, sea al derecho de un Estado extranjero, sea a la ciencia, etc.

Por el contrario, la orden de obedecer la ley emana necesariamente del Estado, pues es una manifestación del poder soberano.

⁸⁴ Idem

1.4 EL DECRETO.

En general se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en ejercicio de sus funciones sobre un asunto o negocio de su competencia.

Como dice el profesor Luis del Toro, "es una decisión de carácter imperativo cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana. Por su propia sustancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa, en un acto judicial como determinación de un juez o tribunal en uso de sus facultades jurisdiccionales o en un acto de autoridad militar como una orden vigente en la estructura jerárquica castrense impuesta a un inferior para su efectivo cumplimiento"⁹⁵.

En este orden de ideas faltaría considerar al decreto como un acto de autoridad legislativa estimándola como una resolución formalmente legislativa aunque materialmente careciese del contenido o de los lineamientos propios de una ley general, abstracta y personal y referirlo así a todas aquellas disposiciones que dicta el Congreso y que no reúnen las cualidades propias de la ley, verbigracia: la resolución que se dicta para autorizar al ejecutivo a abandonar el país, para destituir

⁹⁵ Op cit. p. 181.

a un funcionario, para autorizar la licencia de algún otro, para remitir el uso de condecoraciones extranjeras, etc.

La distinción que se hace entre ley y decreto, como vimos anteriormente, coincide con la que viene haciéndose en la temática jurídica: el decreto es el acto concreto que se refiere a un caso particular y la ley, con las características ya apuntadas, es una disposición ya aplicable a todos aquellos casos incluidos dentro del supuesto normativo. El decreto es una decisión de un órgano del Estado, que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad) a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.

En México la práctica administrativa y legislativa indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del congreso que no son leyes por ejemplo: permiso a un ciudadano mexicano para aceptar una condecoración extranjera, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos o a los que crean situaciones jurídicas concretas.

Gabino Fraga, dice que en la discusión habida en el constituyente, en sesión del 15 de octubre de 1856 con motivo de artículo 70 de la Constitución de 1857, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la

ley se refiere a un objeto general, el decreto solo comprende un objeto particular. sin embargo, en esa ocasión se adoptó el criterio de la comisión según el cual toda la resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de la ley.

Posteriormente, en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, el artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de la de 1917, se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos como lo había propuesto desde el principio el diputado Moreno. La Constitución no desconoce pues, que entre las actividades del poder legislativo puede establecerse una diferencia en razón de la diversa naturaleza de las resoluciones en las que se concreta aquella actividad y, a pesar de ello, a todas las sujetas al mismo régimen únicamente por ser actos que emanan del mismo poder.

Son normas individualizadas los decretos emitidos por el congreso de la unión para conceder permiso a determinados individuos para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras.

Los decretos del Ejecutivo son decisiones que se expresan en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales.

"Muchas disposiciones contenidas en los decretos presidenciales tienen una materia tan particular y restringen tanto el ámbito personal que de hecho ya son normas individualizadas. Tal es el caso de numerosos decretos que, por causa de utilidad pública, expropiaron terrenos para destinarlos a obras de irrigación o a la apertura de vías de comunicación"⁹⁶.

Es así como podemos observar la diferencia que existe entre la ley como tal y el decreto que a fin de cuentas son decisiones que se toman en uso de las facultades que otorgan las leyes a los órganos del Poder soberano y que entrañan una obligación ineludible para quienes va dirigida.

2. BREVES ANTECEDENTES DE LAS VOTACIONES.

Ahora nos disponemos a entrar al punto medular de nuestra investigación: las votaciones; sin embargo antes de tratar su problemática, nos abocaremos por el momento a estudiarlas en sus antecedentes y en su estructura. El reglamento del Congreso de Chilpancingo, dictado por el generalísimo José María Morelos y Pavón el 11 de septiembre de 1813 y promulgado dos días después, considerado el primer ordenamiento electoral del México independiente, reguló las actividades de esta Asamblea. En su articulado establecía entre otras disposiciones el proceso de elección de los diputados representantes de sus respectivas provincias. Es

⁹⁶ *Ibidem* p. 184.

conveniente hacer notar que la forma de las elecciones y las votaciones eran dispensadas de la rigidez en cuanto a la perfectividad, puesto que la situación imperante en esa época exigía la urgencia de resolución en los procedimientos. Las votaciones se definían por mayoría y : ..."discutido un asunto echará cada diputado...en uno de los dos globos que se destinarán a este fin...la cedulita de apruebo o no apruebo..." (art. 22). Se empleaban también el término "pluralidad de votos" , para decidir las votaciones (art. 24, 45, 51, 53). Asimismo, las votaciones se decidían por discusión del cuerpo deliberante (art. 27). El voto sería directo y secreto.

El reglamento interior de las cortes, vigente por el decreto LXXXVII del 29 de junio de 1821 y publicado al día siguiente, regulaba entonces las votaciones en base a la pluralidad de votos (art. 15) a una pluralidad absoluta de votos (art. 17 y 25), al voto decisivo (art. 31,) a la suerte (art. 66), a las presencias solamente cuando se acordaran resoluciones que no formaran leyes (art. 70) y a la opinión (art. 77). Las votaciones se hacían de tres modos: 1.-por el acto de levantarse los que aprueben y quedar sentados los que reprueben; 2.-por la expresión individual de si o no y 3.- por escrutinio. Señalaba, también, la secuencia del proceso de las votaciones y en los modos y maneras como el voto podía expresarse y contarse (art. 113 al 126 inclusive). Llama la atención lo dispuesto sobre los empates, pues cuando continuaban a presentarse en los casos de elección de personas era la

suerte lo que decidía (art. 124). Las cédulas (bonitas de mano) se depositaban en una caja que podía o no estar cerrada con llaves (art. 123).

"El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, con decreto del 23 de diciembre de 1824, dio a conocer el reglamento de la época para el gobierno interior del Congreso General. También en este reglamento se decidían las votaciones por pluralidad absoluta de votos como lo señalan los artículos 4, 7, 130, 141. El voto del presidente no era preferente, y en ciertos casos si era necesario se consultaba a la Cámara (art. 20). Por lo que se refiere a la forma como se harían las votaciones se establecía que éstas se realizarían los tres modos siguientes: 1.-nominalmente, por la expresión individual de si o no; 2.-por el acto de ponerse de pie los que aprueban, y quedar sentados los que reprueban y 3.-por cédula en escrutinio secreto (art. 120), como se podrá observar ese reglamento ya presentaba algunas modificaciones con respecto a los reglamentos precedentes" ⁹⁷.

Asimismo, presentaba variaciones en cuanto a las personas y al número que intervenían en el conteo de los votos (art. 121) y en los procedimientos (art. 129). Los casos de empate, solo eran considerados cuando se realizaban votaciones que no eran para elegir o presentar personas y se decidían sin recurrir a la suerte, (art. 132).

⁹⁷ Gonzalez Rodriguez, Miguel Angel, "Derecho Legislativo", Ed. Cámara de Diputados, México 1973. p. 236.

El 1 de diciembre de 1916, en la Ciudad de Querétaro, se inició el periodo único de sesiones del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos que elaboró el texto constitucional supremo que actualmente nos rige.

"El decreto respectivo dispuso en lo que ha nuestro tema interesa, que las sesiones del Congreso se regirían por el reglamento interior de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente considerara oportuno hacerle por razón de su encargo especial, en las tres primeras sesiones"⁹⁶

Las modificaciones entre otras se referían esencialmente al procedimiento de instalación del Constituyente y las votaciones que serían de tres clases: nominales, económicas y por cédula (art. 146). Asimismo se regulaban los modos de expresarlas, los instrumentos empleados, las computaciones, los casos en que se aplicarían las tres clases de votaciones, etc. (art. 145 al 164).

2.1 LAS VOTACIONES: SUS CLASES.

Los antecedentes históricos mencionados sobre las votaciones han sido considerados por el vigente Reglamento Interior del Congreso, que con base en las

⁹⁶ Idem.

normas constitucionales sobre la materia, regula la forma y procedimiento que han de seguir el congreso de la Unión y las Cámaras, en sus actividades legislativas.

Por lo que se refiere a las clases de votaciones, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en su artículo 146 establece claramente que "Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación"

En el reglamento están determinados los procedimientos para la expresión del voto, cuando las votaciones sean nominales. Para la realización de las votaciones se debe cumplir con la serie de formalidades establecidas en su artículo 147; a continuación describiremos brevemente el procedimiento para la votación nominal:

- a) Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá de pie y dirá su apellido y nombre añadiendo la expresión si o no.
- b) Un secretario apuntará quien aprueba, y otro, quien reprueba.
- c) Concluido el acto se preguntará si alguien falta de votar y se procederá a recoger las votaciones faltantes para votar el presidente y los secretarios.
- d) Los secretarios y prosecretarios harán el computo diciendo el nombre de uno que haya aprobado y otro de quien no haya aprobado, después el computo total.

La Constitución en la última parte del inciso c) del artículo 72 señala "las votaciones de ley o decreto serán nominales".

Según el profesor Miguel Ángel González Rodríguez, "este artículo reafirma la libertad en la manifestación del pensamiento de los representantes populares"

La anterior aseveración que el maestro González realiza, es sin duda ingenua e inocente, ya que no es posible pensar en la "libertad de manifestación del pensamiento de los representantes populares", cuando el legislador en su individualidad, puede ser objeto de una especie de "inquisición partidista" en caso de votar en contra de una ley o decreto que haya presentado la línea política a la que pertenece, viendo así decrecer sus perspectivas políticas.

Por otro lado, la votación económica se lleva a cabo en una forma muy sencilla. Es una confrontación entre aquellos que asumen determinada postura frente a otros que la asumen diversamente. El Reglamento vigente se inclinó por aceptar las posiciones de ponerse de pie o continuar sentado, para llevar a cabo esta clase de votaciones. En otros países se expresa el voto por levantada de mano o por división. El artículo 150 del Reglamento señala la anterior precisión.

El artículo 149 señala: "Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas".

Este tipo de votación esta exclusivamente a cuestiones del interior de cada Cámara, no incluyéndose lo referente a un proceso legislativo, es decir, a la aprobación o no de una ley.

Por último, las votaciones por cédula; en el primer tiempo para esta votación, se procede de la manera siguiente: una vez que los legisladores decidan el sentido en que votarán, anotarán el nombre del individuo o individuos en las cédulas que serán entregadas al Presidente de la Cámara, quien sin leerlas, las depositará en una ánfora que se encontrará colocada en una mesa. Lo anterior se señala en el artículo 153.

Este procedimiento se conoce con el nombre de "escrutinio secreto", y se efectúa con el depósito de las cédulas, por los representantes populares, en una ánfora previamente escogida y ubicada en la mesa.

Según el profesor González, "los estudiosos, por lo que al tema de votaciones se refiere, opinan que la efectuarse éstas para elegir personas, es preferible llevarlas a cabo con el método de escrutinio secreto, con el fin de dejar en amplia libertad a los votantes.

Sin embargo, esa libertad que el profesor señala, es intrascendente para los efectos de lo que se aprueba con este tipo de votaciones; ya que el profesor

reconoce que si para elegir a una persona se requiere un escrutinio secreto, con más razón lo debería de ser para una decisión individual libre de cada legislador de la aprobación de una iniciativa de ley o decreto que puede ser determinante para todo el país.

2.2 LAS LEYES APROBADAS DURANTE LA LVI LEGISLATURA.

Una de las razones principales que me llevó a realizar la presente investigación, es una práctica que se le ha denominado "reformitis"; sin embargo, la causa fundamental radica en la inconsciencia del legislador que impera en la Cámara de Diputados al aprobar una iniciativa. Es por demás conocido la forma en que una iniciativa de ley es aprobada en la Cámara; la falta de interés de los legisladores en su discusión, la falta de interés en la estructura de cada iniciativa, etc.

Sin embargo lo más preocupante es que en ocasiones el legislador no sabe ni siquiera por lo que esta votando en el pleno; mucho se habla de que el verdadero trabajo de los legisladores se lleva a cabo en comisiones, es decir, según a la comisión que se haya tomado una iniciativa, será donde se analizará, discutirá y aprobará en el seno de la comisión dicho proyecto. Pero cuando una iniciativa, tendrá carácter de Federal, en su mayoría (a excepción de los decretos), me parece que sería justo que todos los legisladores se "empapen" de los puntos que

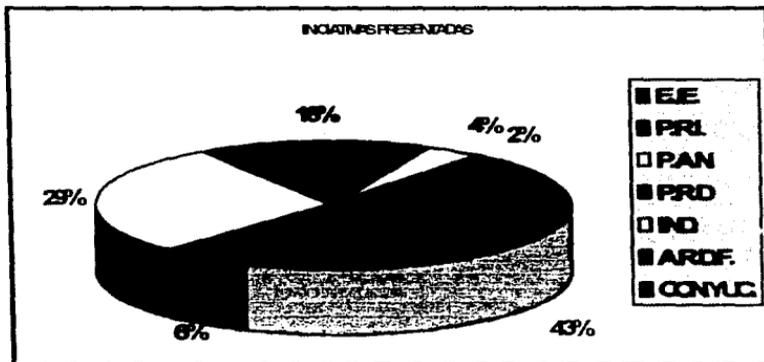
determinada iniciativa contiene, en virtud de que en la Cámara existen representantes de todos los sectores poblacionales del país. Y al contrario de lo que debería de ser, muchas veces los legisladores no conocen los alcances de una iniciativa, porque hasta al momento no conozco a un diputado que este en todas las comisiones.

Por otro lado, existe un punto aún más delicado que consiste en cual es el criterio de un legislador en su individualidad para aprobar una iniciativa, ya que como mencioné, en la mayoría de los casos los legisladores no conocen a fondo los proyectos; y la causa, que se antoja preocupante, radica en el origen de quien presenta la iniciativa. Parece que no importa si una iniciativa es importante o no, benéfica para la nación o no, sino el seguir la línea política que se sigue del partido político al que se pertenece.

Un claro ejemplo es lo que sucede con las iniciativas que provienen del Ejecutivo; hasta el momento, no se ha desechado una iniciativa que éste ha presentado ante el pleno de la Cámara; todos los proyectos que el Ejecutivo ha presentado ante la Cámara han sido aprobados por el partido que tiene mayoría en la Cámara y al cual, el Ejecutivo, casualmente pertenece.

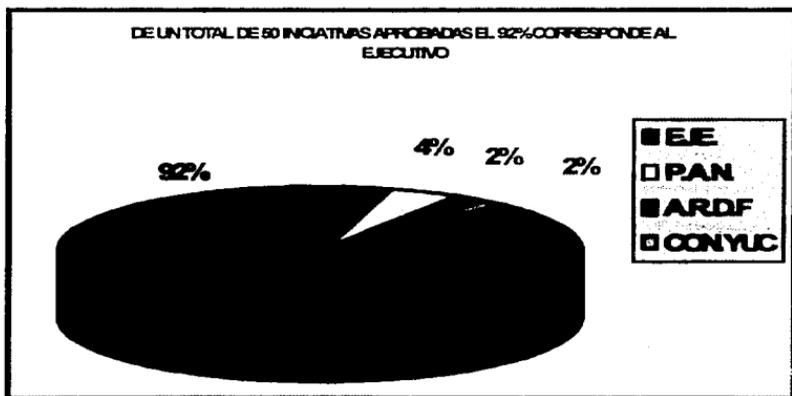
Desde el inicio de la LVI Legislatura y hasta mediados del Segundo Periodo de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, es decir, hasta a mediados de marzo, se

han presentado 125 iniciativas, de las cuales 50 han sido aprobadas; pero de las cuales 46 han sido iniciativas presentadas por el Ejecutivo, mientras que las otras 9 estaban aún en trámite, sumando un total de 55: 7 iniciativas del P.R.I.; 36 del P.A.N. de las cuales 2 fueron aprobadas, 20 del P.R.D.; 5 de un diputado independiente; 1 de la A.R.D.F. que fue aprobada y 1 más del Congreso de Yucatán que también fue aprobada. De todo lo anterior además 13 iniciativas estaban pendientes hasta ese momento y dos habían sido desechadas por el pleno de la Cámara de diputados; para poder entender un poco más la magnitud de dichas cifras veamos los resultados que arroja el siguiente gráfico:



Fuente: SID (Sistema de Integración, Información y Documentación) Cámara de Diputados, Mérida 1996.

Como se puede observar existe un gran índice en las iniciativas que el Ejecutivo presenta al Congreso a comparación de las Fracciones parlamentarias; a continuación vemos el siguiente cuadro que presenta las iniciativas aprobadas por el Congreso y que casualmente de las 55 iniciativas presentadas por el ejecutivo, 46 fueron aprobadas.



*Fuente: SIID (Sistema de Integración, Información y Documentación), Cámara de Diputados

De las anteriores gráficas se puede observar la exagerada intervención del Ejecutivo en las tareas legislativas, sin embargo y a pesar de su discurso de su toma de posesión en el cual señaló "La premisa de las relaciones entre el Poder Ejecutivo

y el Legislativo es el estricto respeto de su autonomía. La composición plural del Congreso de la Unión representa un factor fundamental para su independencia política"...continúa diciendo..."Me propongo trabajar respetuosa y concertadamente con el Congreso" ⁹⁹.

Después de ver las anteriores gráficas y observar el discurso presidencial, queda constancia de que es necesario activar una verdadera Reforma del Estado que incluya una real Autonomía del Poder Legislativo y no simples declaraciones demagógicas.

2.3 LA PRESIÓN PARTIDISTA

"El Poder Legislativo exige de la introducción de algunas medidas estratégicas en el contexto de un sistema presidencial democrático viable o gobernable"... "perfeccionar el estatuto de los parlamentarios a fin de que sean más independientes en sus decisiones frente a otros poderes y frente a los partidos y grupos parlamentarios" ¹⁰⁰.

Una de las preocupaciones del legislador en cuanto a su individualidad, consiste en conseguir avances políticos que le permitan mantenerse y hasta

⁹⁹ Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, "Discurso de Toma de Posesión"*, Ed. Presidencia de la República., México 1994 p.12.

¹⁰⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, "Revista Asamblea", Vol. 1-Núm.5-septiembre de 1995, México, p.31

ascender a una posición política mayor; tal vez esta sea una de las causas por la cual un diputado no sea capaz de votar en contra de alguna iniciativa que presente la línea política a que pertenece, aunque esta sea pésima, a fin de no ser objeto, como ya dijimos, de una "inquisición partidista", evidenciando su actitud negativa de anteponer sus intereses personales por los del núcleo de población que representa.

Es indiscutible que existe una presión por parte de los partidos políticos para que quienes gozan de el principio de representatividad o los plurinominales, sigan siempre la línea política que les marca su instituto político, so pena de perder adeptos políticos partidarios.

"Preocupante también es que se constriña la independencia individual de los diputados en los arts. 63 segundo párrafo y 64 de la Constitución; normas que dan al presidente de las Cámaras y líderes de los grupos parlamentarios un poder de control sobre los diputados y senadores muy grande" continua diciendo el profesor Jaime Cárdenas¹⁰¹.

Sin duda que el diputado Alejandro Rojas Díaz Durán, ha vivido en carne propia, las consecuencias que trae consigo la independencia de decisión a la hora de decidir por el futuro de un país, verbigracia, la crítica y censura tan severa de que fue objeto al no aprobar en su voto particular, las modificaciones al IVA. el año

¹⁰¹ Idem.

pasado; "El voto electrónico puede abrir nuevos causes al trabajo legislativo"...."acabaríamos con las prácticas decimonónicas de votar por fracción; sería muy profesional el trabajo legislativo"¹⁰²

Por lo anterior es buscar de una buena vez una legalización real y precisa de la política y lograr que termine la politización de la ley.

En muchas ocasiones como lo mencioné anteriormente, los grupos parlamentarios se reúnen en la víspera de una votación de iniciativa de ley donde, aparentemente ya que estas reuniones son sumamente secretas, 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, pero sobre todo de razonar el voto.

Pero lo más lamentable consiste en que el legislador, en su individualidad, permite que se le imponga una posición ante determinada iniciativa violando en su máximo esplendor el principio democrático que se supone rige a este país; y es aquí cuando estamos hablando entonces de la llamada "democracia dirigida".

Por estas razones, existen pruebas contundentes de la enorme presión que ejercen los "líderes" de las fracciones parlamentarias ante sus miembros para la

¹⁰² Revista "Gobierno Digital", año 1, número 3/julio de 1996, México p. 11.

votación de una iniciativa de ley, violando principios fundamentales que se establecen en la Constitución.

3. LA ESENCIA DEL PROBLEMA.

De alguna manera hablar de la esencia del problema es hablar de una violación a los principios fundamentales que se establecen en la Constitución y que hacíamos referencia en el punto pasado. Como se recordará, en el primer capítulo hablábamos de la forma de gobierno en el Estado mexicano; uno de los puntos trascendentales fue el de la forma democrática que rige a nuestro país. Principio doctrinario que es un legado que nos dejaron los miembros del Poder Constituyente, pero que desgraciadamente no ha podido ser asimilado por nuestros gobernantes.

A lo largo de la segunda mitad de este siglo, el sistema empezó a caer en una serie de vicios que por mantener el poder cometía constantemente violando la Ley Fundamental. Es necesario recordar todas aquellas prácticas con la que cada sexenio gozaba de absoluta libertad para lograr imponer a su "hombre" para el sexenio siguiente.

Aunque nos estamos refiriendo a altas esferas del poder, esta clase de vicios violatorios de la forma democrática que nos debe regir, se extendió hasta lo más profundo del Poder Legislativo. Y es así como han pasado los años, y las reformas

políticas sin que se logre una verdadera autonomía del Poder Legislativo; pero no solamente una autonomía del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo en cuanto a sus relaciones recíprocas como dos poderes, sino que dicha autonomía abarque hasta lo más recóndito del propio Poder Legislativo, es decir, la individualidad del legislador.

Lo que pretendo referir es que una autonomía real y clara del Poder Legislativo, no se da solo considerando a éste como un todo, sino que también hay que velar por una autonomía individual de los miembros que lo componen, y así si estaríamos hablando de una autonomía de fondo y no solamente de forma como se pretende mantener.

En si la esencia del problema radica en dos cuestiones vistas desde dos aspectos: la primera, consiste en una violación de la libertad individual del legislador para lograr su voto libre, violando así el principio democrático; y la segunda, que consiste en que por la misma razón, el legislador pierde todo interés de estudiar a fondo la conveniencia o no de una iniciativa de ley que se le presente "a su consideración".

Y el problema, la consecuencia, la pagamos todos los electores que confiamos en nuestro "representante" de que haría lo mejor posible su papel y de que velaría por nuestros intereses.

3.1 SUS REPERCUSIONES.

Si no existieran repercusiones en la irresponsabilidad legislativa, no tendría caso la presentación de este tema de tesis puesto que no habría nada que proponer, sin embargo las repercusiones que trae consigo la votación de una iniciativa de ley de una manera dirigida e irresponsable son más graves de lo que aparentan.

Una de las principales repercusiones las sufrimos todos los mexicanos en el plano económico. Ya en el segundo capítulo hacíamos referencia a el desastre económico que trajo consigo la aprobación de iniciativas de ley en materia económica durante el sexenio del "salinato".

Durante el sexenio pasado se hicieron modificaciones que cambiaron de golpe el modelo económico en el que vivíamos; la corriente se llama: "el neoliberalismo económico" cuyas bases están fundadas en la desregulación en todas las actividades de carácter económico, y por otro lado, dejando prácticamente a nuestros industriales solos "para que se rascaran con sus propias uñas" con una apertura comercial de golpe.

Mucho se elogió durante ese sexenio al ex Presidente Carlos Salinas, e incluso, no faltó quien dijera que México era un ejemplo a seguir por los países en vías de desarrollo.

El tiempo le dio la razón a la oposición, que siempre se negó a votar las modificaciones en el ámbito económico en el Congreso, a excepción claro, del Partido Acción Nacional. Hoy en día, nuestro país sufre una de las peores crisis económicas de los últimos tiempos; tasas de intereses que se elevaron a un punto que hicieron imposible pagar los créditos que muchas personas físicas y morales adquirieron y que por cierto se ofrecieron como "pan caliente" y que hoy sufren la pérdida de sus bienes, de su patrimonio, se cerraron industrias, mucha gente quedó sin empleo, los índices delictivos aumentaron considerablemente, sobre todo en aquellos delitos contra el patrimonio de las personas, etc.

Por otro lado, el modelo económico adoptado permitió que se dieran las prácticas que en el plano económico se conoce como "especulación de capitales", donde fácilmente, con un simple rumor, el peso pierde valor frente al dólar; la fuga de capitales por cuestiones de naturaleza política como la presencia de grupos armados, crímenes políticos, etc. que han afectado a nuestro país también no se hicieron esperar.

Y después de todo lo anterior, ¿habrá alguien que se atreva a decir que no hay repercusiones por la votación irresponsable de iniciativas de ley?. Otro ejemplo importante fue la aprobación de la modificación al impuesto al valor agregado en 1995 que lo elevaba de un 10% a un 15%. La Secretaría de Hacienda juraba que con esta modificación las arcas del Estado que estarían más "llenas" lograrían

contrarrestar los efectos de la terrible crisis, e incluso la llegaron a denominar como parte de la "medicina amarga" para salir adelante.

Causó un gran escándalo en el Congreso dicha iniciativa entre los grupos de oposición; fue aquí cuando el diputado Alejandro Rojas Díaz-Duran, del Partido Revolucionario Institucional, 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 de la "oveja negra".

El tiempo le dio la razón a la oposición y al diputado Rojas, ya que la modificación en nada ayudó 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 perjudicó seriamente a las economías de las personas morales. Entonces como quedamos, ¿hay o no repercusiones?, por supuesto que si.

3.2 EL LEGISLADOR DE MAYORÍA.

Decidí hablar del legislador de mayoría, porque es precisamente el Partido Revolucionario Institucional quien tiene la mayoría en el Congreso, y en quien casi siempre se atribuye el papel más importante ante la votación de una iniciativa de ley.

El legislador de mayoría es quien tiene más posibilidades de ascender en el plano político ya que debemos recordar que el sistema esta dominado por un solo partido político, a excepción de la Procuraduría General de la República, a cargo de un panista. ¿Sería viable pensar en que un miembro de la oposición lograra un puesto importante de la administración pública?, sería sumamente difícil.

Por esta razón es que los diputados de miembros de la fracción parlamentaria de mayoría procuran siempre ajustarse a la línea política que le señala el partido para "estar bien con todos" e intentar después un ascenso, por ejemplo Pérez Jacome, vocero de gobernación y diputado con licencia.

Sin embargo es importante señalar que en muchas ocasiones tuve la oportunidad de vivir de cerca las reacciones de 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 "fichados por su partido" y no perder sus ilusiones de obtener un buen ascenso.

Lo anterior es muestra de que el legislador de mayoría si está 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 de 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 hacia el legislador en su individualidad provoca que le de igual de que trata una iniciativa, situación grave ¿no?

Por esto es de vital importancia lograr mediante las modificaciones que más adelante propondré que se estimule al legislador para que se convierta en un estudioso de las iniciativas de ley y lograr a sí un verdadero voto razonado, y sobre todo que sepa porque esta votando, es decir, en que consisten las modificaciones que se le presenten.

3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

El punto central sobre el que gira mi propuesta consiste en lograr 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 prácticas 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, y 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.

"Puede ser por medio de votación por cédula, de medios sofisticados de electrónica y computación, etc; lo que es realmente importante es que el voto de toda iniciativa de ley sea secreto y libre de toda manipulación al tiempo de que se fortalecerá el principio democrático de México y dejando atrás la democracia dirigida".

CONCLUSIONES

- 1.- El Estado es el medio idóneo para que el individuo logre su felicidad como ente individual y como miembro de una colectividad, tal y como lo demuestran las teorías de grandes pensadores sobre el Estado.
2. Nunca habrá aforo en un 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, de la mayoría.
- 3.. Uno de los sistemas mas modernos en cuanto a su forma de gobierno y su estructura jurídico-político, es el de nuestro país; sin embargo una falta de interés de respetar los más elementales principios, están haciendo necesario buscar formas fundamentales que promuevan una nueva y verdadera democracia.
- 4.- El Poder Legislativo, no puede permanecer ajeno a una Reforma del Estado Mexicano, en virtud de que juega un papel importantísimo en el desarrollo democrático de México, por ser la máxima expresión del sistema representativo de nuestro país.

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

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

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

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

9.-La única forma mas loable de lograr dicho propósito, es establecer la votación de iniciativas de ley por escrutinio secreto.

10.-Los métodos pueden ser tan sencillos o tan complejos como se desee, pero deben garantizar una absoluta discreción de la libre elección del legislador.

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, editorial Porrúa, 1993. 626p

ANAYA ROA, Jorge. El Congreso de los Estados Unidos. México, editorial Limusa 1987. 456p

BISCARETTI, Paolo Derecho Constitucional. Madrid, 1965.

BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México, editado por el Fondo de Cultura Económica, 1992. 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, 1975. 125p

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano 8a edición México, Porrúa, 1991. 1048p

CÁRDENAS GRACIA, Jaime Francisco. Transición Política y Reforma Constitucional en México. México; editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. 215p

CARPISO MC. GREGOR, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991. 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 1994

COLOMER VIADEL, Antonio. Estudios Constitucionales. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. 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 1970.

DE LA CUEVA, Mario. Teoría General del Estado, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1961

DEL TORO CALERO, Luis Derecho Legislativo Mexicano Editado por la Cámara de Diputados, México 1973.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, editorial Ariel, 1988. 663p.

DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México 1957.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo Editado por Porrúa, México 1960

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 42ª edición México 1991

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

GONZALEZ URIBE, Héctor Teoría Política, editado por Porrúa, México 1985.

GOMEZ ROBLEDO, Antonio. Meditación sobre la Justicia. Editado por Porrúa, México 1970

GONZALEZ RODRIGUEZ, Miguel Angel. Derecho Legislativo Editado por la Cámara de Diputados, México 1973

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Claudia. La constitución y el Poder Legislativo. México, editado por el Partido Revolucionario Institucional. 1991. 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, 1965

KELSEN HANS Teoría General del Derecho y del Estado, México, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.

MADRAZO, Jorge. Reflexiones Constitucionales. México, editorial Porrúa. 1994. 426p

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. 1991. 746p.

MORENO , Daniel. Derecho Constitucional, 11a edición. México. editorial Porrúa. 1990.

MORENO, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo Editado por América México 1973

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, Serafin. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1961

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. editorial Porrúa, México 1975.

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, Jose Técnica Legislativa Editado por Porrúa México 1988.

SALAZAR, Rosendo. Las Pugnas de la Gleba. Editado por Porrúa, México 1923.

SAYEG HELÚ, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano.

México, editorial Porrúa. 1987. 375p.

SCHWARTZBERG, Roger. Sociología Política Versión al español, editado por Porrúa México 1977

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

VALADEZ, Diego. Constitución y política. México, editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1987. 271p.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Editado por Porrúa, México 1966

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

LEGISLACIONES

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, LVI Legislatura, México 1996.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

México, editorial Porrúa. 1995.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

México, editorial Porrúa. 1995

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

México, editado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI Legislatura. 1995

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, LVI Legislatura. 1995.