

# **UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC**

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR  
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## **LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**TESIS**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA  
**DAFNE ALCALÁ ZARZA**

MÉXICO, D. F.

2009



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.

# **UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC**

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR  
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## **LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**TESIS**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA  
**DAFNE ALCALÁ ZARZA**

**ASESOR DE TESIS**  
Dr., **EDUARDO VELÁZQUEZ MARTÍNEZ**  
CED. PROFESIONAL No. 4836537

## INDICE

## INTRODUCCIÓN

ii

## CAPITULO 1 EL ESTADO, LA FORMA DE GOBIERNO Y LA DIVISIÓN DE PODERES

1.1. El Estado, concepto	2
1.1.1 Elementos	5
1.1.2 Población	6
1.1.3 Territorio	9
1.2 La forma de gobierno en los Estados Unidos Mexicanos	10
1.2.1. República representativa	12
1.2.2. Democrática	14
1.2.3. Federación	17
1.2.4. Soberanía	17
1.2.5. La División de poderes	21

## CAPITULO 2 EL PODER LEGISLATIVO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. Concepto	32
2.2. Sistemas legislativos	38
2.2.1 Parlamento	39
2.2.2. Unicameral	40
2.2.3. Bicameral	41
2.3. Historia y Hechos del H. Congreso de la Unión	44
2.4. Formación y Sanción de las Leyes	74
2.5. Concepto de Partido Político	81
2.5.1. Origen Histórico de los Partidos Políticos	83
2.5.2. Los Partidos Políticos en la Democracia	84
2.5.2.1. Funciones sociales	84

2.5.2.2. Funciones institucionales	86
2.5.3. Organización, procedimientos y estructura	88

### CAPITULO 3 NATURALEZA JURÍDICA DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. Elección e Instalación del Congreso	94
3.2 Iniciativa y Formación de las Leyes	98
3.3 Facultades del Congreso	101
3.4. Requisitos para ser Diputado	120
3.5. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados	123
3.6. Requisitos para ser Senador	125
3.7 Facultades Exclusivas del Senado	128
3.8. El Registro de los Partidos Políticos	131
3.8.1. Normatividad Interna	133
3.8.2. Derechos	139
3.8.3. Obligaciones	140
3.8.4. Perdida de Registro	144

### CAPITULO 4 LA PROBLEMÁTICA LEGISLATIVA Y PROPUESTA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

4.1. Problemática del Poder Legislativo	149
4.2. Propuesta para la Profesionalización del Congreso	152
4.2.1. Técnica Legislativa	153
4.2.2. Propuesta sobre el Marco Normativo para Consolidar la Profesionalización del Poder Legislativo en México	187
Conclusiones	193
Bibliografía	199

## AGRADECIMIENTOS

A Dios, gracias por darme vida, salud y fuerza,  
para iniciar y culminar esta etapa de mi vida con éxito.  
A mis padres por su amor y por ser mis primeros maestros.  
A todos los integrantes de mi familia Alcalá y Zarza.  
A todos mis amigos por acompañarme y alentarme en mi camino.  
A mi asesor por su apoyo en este proyecto.



## RESUMEN

La profesionalización legislativa de los miembros del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos se centra en la importancia que tiene para un país democrático, como lo es México, el hecho de que los legisladores electos mediante sufragio libre y secreto, tengan la capacidad y los conocimientos necesarios para cumplir con las atribuciones que la Constitución les confiere, como parte del Poder Legislativo.

¿Que significa con profesionalización? Significa que los legisladores deberán tener los conocimientos y capacidades suficientes para ejercer sus funciones legislativas con honestidad, ya que su futuro político estaría en riesgo.

Por lo se planteó como objetivo realizar proposiciones para optimizar la función de los legisladores que es tan importante para el poder estatal. Los aspectos relacionados con el quehacer legislativo se localizan en el Derecho Parlamentario, en el cual se basará la investigación que se propone.

Para ello es menester conocer su quehacer y procesos, a través de un procedimiento puntual de los aspectos teóricos del Estado, así como función, y organización de los Partidos Políticos, como fuente indispensable de los recursos humanos que lo integran. Se estima que las propuestas de reelección de sus miembros, reuniones por lapsos mayores para legislar, aleccionamiento de técnica legislativa con esquemas metodológicos con aspectos: estilísticos, ortográficos y léxico semánticos, aunados a que las Comisiones legislen respecto de la facultad reglamentaria que está en manos

del Ejecutivo, el perfeccionamiento del servicio civil de carrera de los elementos humanos relacionados al ámbito, además se estima prudente otorgar facultad al Poder Judicial para iniciar leyes y decretos

Se concluye que con las propuestas realizadas se fortalece al Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

# INTRODUCCIÓN

Nuestro país, en aras de la modernización que exige la globalización, requiere la creación de normas que originen, desarrollen y protejan el total social para adecuarnos a la realidad mundial.

Para ello resulta indispensable que nuestros legisladores alcancen el nivel necesario para crear las leyes relativas, que nos adecuen a los momentos correspondientes, surgiendo la interrogante respecto de la real capacidad de nuestros congresistas para la elaboración de las leyes que requerimos para la adecuación mencionada.

Resulta visible que los integrantes de nuestras Cámaras se encuentran con múltiples dificultades para poder desarrollar su quehacer.

En atención a lo anterior, se requiere que se realice una profesionalización de los integrantes del Poder Legislativo, a efecto de que realicen su trabajo de la manera más eficaz posible.

No es dable que se critique la labor del poder legislativo; sino que se busque el mejor de sus desarrollos.

Para poder realizar la tarea legislativa, no solo se debe dominar el aspecto regulatorio de las normas, refiriéndose a los efectos preventivos, procedimentales, ordenadores y sancionadores de las mismas, sino que se debe dominar con pericia el procedimiento administrativo de la creación de la más importante fuente formal del Derecho.

De tal manera que el, objetivo. general consiste en conocer el quehacer legislativo con la problemática que lo torna en ineficiente y el objetivo particular es realizar proposiciones tendientes a eliminar la inadecuación mencionada.

Para tal efecto se ha de observar un procedimiento en el que se han de puntualizar los aspectos teóricos del Estado, del Poder Legislativo, de los Partidos Políticos, analizando sus estructuras y la dinámica del proceso legislativo.

Por ello en el primer capítulo se asienta lo relativo a la Existencia del Estado, con los elementos que lo integran, plasmando la división de poderes, a efecto de encaminarnos al análisis de poder legislativo y su quehacer.

En el segundo capítulo se realiza conceptualización y análisis del poder mencionado, así como sistemas existenciales de los mismos, desarrollando síntesis histórica de su existencia, el proceso formal de la creación de leyes, además de señalar la presencia, función, y organización de los Partidos Políticos, como fuente indispensable de los recursos humanos que integran el poder en mención.

A efecto de conocer la existencia y funciones del Poder Legislativo, se anotan en el tercer capítulo la forma de instalar el Congreso, requisitos para ser miembro de cada Cámara, así como las facultades de las correspondientes, así como la normatividad imperante para el registro y existencia jurídica de los Partidos Políticos. En el cuarto y último capítulo

se concluye con el asentamiento de la problemática del Poder en mención, así como la propuesta con la que en consecuencia se puede arribar a una mejor función de tan importante órgano del Estado.

CAPÍTULO 1  
EL ESTADO, LA FORMA DE GOBIERNO Y LA  
DIVISIÓN DE PODERES

El concepto de Estado y su significado han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas. Sin embargo y no obstante la enorme importancia que parece tener, sus tratadistas no parecen haberse puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines.

Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado; algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras, como la estructura del poder político de una comunidad; otras más, ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales; unas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social, otras se le contraponen a ésta. Asimismo, unas veces se le equipara con la nación; otras, con el poder.

Sin embargo, en esta tesis, el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico. Esto no quiere decir que no existan otros aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado, sobre todo si se considera que una apropiada descripción del Estado presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.

### **1.1. El Estado. Concepto**

El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política.

El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta durante más de dos



milenios el Estado (*polis, civitas, república*) ha sido objeto de estudio, pues el mismo, no es un descubrimiento reciente de la sociología ni de la antropología.

El concepto de Estado es bastante controvertido; sin embargo, es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales, según George Jellinek (1960. p. 89) al exponer que:

“Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Éste último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como “corporación territorial dotada de un poder de mando originario”

La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos.

Sin duda los griegos concibieron la *polis* como un complejo de problemas jurídicos. Sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado (*res publica*) en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades. Con todo, correspondió a los juristas medievales forjar el concepto de Estado y la doctrina aplicable a éste. Los juristas construyeron la doctrina jurídica del Estado alrededor de dos nociones jurídicas fundamentales: la de *societas* (corporación) y la de soberanía.

No podemos pasar por alto que para que exista y subsista el Estado, es insoslayable que posea un dominio, que inequívocamente guarda una

relación esencial con el sistema normativo, como lo señala Kelsen (1979, p. 225) al indicar que:

“En cierto sentido, el dominio del Estado, depende del hecho de que el orden jurídico estatal sea eficaz y que las normas que lo constituyen efectivamente regulen el comportamiento de los individuos. El poder estatal no es sino la eficacia del orden jurídico del Estado”.

Max Weber (1987. p.145) señala que: “Ningún concepto de dominio (legítimo) puede ser definido en alguna forma que no sea en referencia a la facultad de mandar”. Se concluye que el dominio es legítimo sí, y sólo sí, se produce de conformidad con el sistema normativo, esto es, de conformidad con las normas jurídicas válidas, que se integra cuando existe un orden jurídico.

Una determinada sociedad, por tanto, no es un Estado. Esto es, una organización política independiente, salvo que la generalidad de sus miembros se encuentre en un hábito de obediencia a un superior común determinado. Los individuos cuya acción es considerada como actos del Estado son los *superiores*, los órganos del Estado, los gobernantes legítimos.

El Estado, como organización, hace que los individuos hagan o se abstengan de hacer ciertas cosas y lo logra a través del único método que posee: el derecho, que establece normas jurídicas. Desde éste punto, el Estado no es más que el orden jurídico que organiza la comunidad.

El derecho, en éste sentido, es un sistema de motivación de conducta humana. La función de motivación del derecho resulta, primordialmente, de la

manera en que el derecho ordena o prohíbe comportamientos a través de sanciones. La coacción es, así, ese elemento enormemente persuasivo que anula, o mejor, altera el cuadro de las motivaciones del comportamiento social de los individuos. La pena con la que el derecho reacciona contra ciertos actos es la sanción, y a través de éste acto, un mal es infligido al individuo responsable aun en contra de su voluntad y, si es necesario, mediante el uso de la fuerza física.

De esta manera, el poder motivador de las acciones y omisiones que organizan la sociedad reside, en larga medida, en el orden coactivo del derecho.

Ahora bien, es el orden jurídico el que define y asigna las funciones (estatales) a los individuos, y por éste hecho organiza la comunidad. Al determinar las funciones del cuerpo de los individuos, el orden jurídico deviene el esquema del Estado, su plan, de acuerdo con el cual la comunidad está arreglada en términos de papeles sociales (jueces, árbitros, sacerdotes, soldados, súbditos y otros). Estos papeles y funciones serán interpretados como actos del Estado.

### **1.1.1. Elementos**

Como se sabe, tanto el territorio como el pueblo o población, constituyen los elementos esenciales del Estado. Y debe ser así puesto que desde que el vínculo territorial sustituyó al vínculo de la sangre como factor de cohesión social, no se concibe un Estado que no posea una base física sobre la que se asiente y desenvuelva su actividad.

El territorio es un elemento indispensable en la estructuración del Estado, tanto que no es posible concebir la existencia de un Estado sin territorio.

El suelo o base física, mirado desde el punto de vista jurídico y referido al Estado, recibe el nombre de *territorio*. Por consiguiente existe una *relación jurídica* entre el suelo y el Estado. Como lo entendido Jellinek (1976, p. 394) al exponer: “

La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado —dice— considerada desde un aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, que es la del poder público. En éste sentido jurídico la tierra se denomina territorio.”

### **1.1.2 Población**

Dice Dorado Montero (1978 p. 171) con mucha razón que:

“el concepto *pueblo* es de lo más indeterminado y vago que existe en la ciencia política. Tal indeterminación proviene no sólo de que en el lenguaje corriente se dan varios significados a esta palabra, ninguno de los cuales está bien definido (como cuando se habla, por ejemplo, de las clases “populares”, de la literatura “popular”, del “pueblo” hebreo, de los “pueblos” modernos, de los “pueblos” salvajes; en todos esos casos se da al vocablo un sentido diferente y siempre muy elástico), sino de que los autores han venido haciendo frecuente uso de esta voz sin precisar previamente la significación que le atribuían”.

De lo dicho se infiere que el pueblo es un grupo humano consciente de su destino histórico y estrechamente vinculado por lazos espirituales, que constituye una unidad de acontecer a la que pueden imputarse hechos históricos.

Entendido así, el pueblo es uno de los elementos estructurales del Estado: es su elemento humano, sin él no cabe ninguna organización social.

*Se realiza breve disertación sobre ¿existe sinonimia entre las palabras pueblo y población? No. Pueblo y población son conceptos diferentes. Pueblo —concepto eminentemente político— designa al grupo humano orgánico, consciente de su existencia histórica, cuyos individuos están ligados entre sí por ideales comunes más o menos definidos.*

García (1980, p. 110) señala, que:

“El pueblo se presenta, como una masa homogénea por modo fundamental, pero entendiéndose esta homogeneidad en el campo moral, que es lo dominante en la esencia del ser humano, ya que la determinación ética hace del hombre un ser altamente cualificado.”

En cambio, *población* —concepto eminentemente étnico-demográfico—. Señala una simple agregación mecánica de unidades humanas, desprovista de significado y conciencia políticos”.

El pueblo es, pues, el grupo de hombres constituidos en sujeto de la vida política del Estado y en cuyo beneficio se reconocen ciertos derechos cívicos, en tanto que la población no es más que la comunidad social vista desde el ángulo étnico, demográfico o estadístico, al margen de toda consideración política.

Como se ha visto, el vocablo “pueblo” designa a la totalidad de individuos que viven física y espiritualmente unificados dentro del Estado, como resultado de un proceso histórico y de adaptación geográfica.

Ahora bien, respecto de la población, en un esfuerzo por fijar su significado que ciertamente resulta imprescindible para el estudio sistemático del Estado, se afirma que al grupo de seres humanos que viven en comunidad como resultado de un largo proceso de adaptación geográfica y

que en conjunto constituyen una unidad social orgánica, dotada de espíritu e ideales comunes y a la cual se le atribuyen derechos y deberes políticos, se denomina *pueblo*. Es éste un concepto eminentemente político, necesariamente referido al Estado, que se caracteriza, más que por la simple agregación mecánica de individuos, por la unidad espiritual y la conciencia social que tiene el grupo. Porque si bien el pueblo está compuesto de una multitud de hombres que llevan una vida común, no es la mera agregación mecánica de individuos lo que lo singulariza sino la conciencia de su comunidad.

En otros términos, más que la unión casual de hombres, es la unificación moral y la cooperación armónica de los distintos elementos del grupo lo que confiere la calidad de *pueblo* a una masa humana o a una población.

Por eso señala Aurelio García (1980, p.109) que:

“se llama *población* al material humano o conglomerado social en su aspecto más simple e indiferenciado posible. Y se llama o debe llamarse *pueblo* a la población unificada esencialmente de un modo espiritual, de manera que devenga en un organismo o cuerpo moral perfectamente delimitado y orientado en un sentido determinado”.

Es ese factor psicológico el que da cohesión y unidad al grupo, el que le proporciona una estructuración sólida y homogénea, el que induce a sus miembros a considerarse a sí mismos como partes integrantes de un todo unitario. Factor que hace de la pluralidad de individuos una unidad social orgánica, dotada también de unidad espiritual y convertida en sujeto de la vida política del Estado.

Ahora bien, para tener más claro el concepto de ambos términos (*territorio y población*), a continuación se hace breve referencia a cada uno de ellos.

### 1.1.3. Territorio

Aludiendo a la cuestión jurídica, Kelsen (1987, pp. 39 y 55) afirma que: “el territorio es el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal, y Dugüit lo define como el límite material de la acción efectiva de los gobernantes”.

De lo anterior se desprende:

1) que territorio es un concepto eminentemente jurídico, en cuya integración el suelo o base geográfica es sólo uno de sus elementos;

2) que territorio y Estado son conceptos que se implican mutuamente, de modo que no hay territorio sin Estado, ni Estado sin territorio; y

3) que siendo el territorio un concepto esencialmente jurídico, lo es también el de *frontera*, que designa el límite entre el dominio territorial de dos Estados y que circunscribe el ámbito de validez de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El territorio en el ámbito jurisdiccional de un Estado comprende:

- a) territorio aéreo
- b) territorio superficial (terrestre, marítimo, fluvial y lacustre);
- c) territorio subterráneo.

El territorio aéreo comprende la capa atmosférica que cubre el espacio terrestre encerrado por las fronteras estatales, hasta el límite en que comienza el espacio interplanetario, que es la zona aérea de libre tránsito internacional.

El territorio superficial abarca la *costra* terrestre y el área marítima que se extiende dentro de las fronteras del Estado.

El territorio subterráneo comprende las capas terrestres y marítimas subyacentes que van hasta el centro del planeta”.

## **1.2. Forma de Gobierno en los Estados Unidos Mexicanos**

Se estima que por forma de gobierno, en forma sinónima debemos entender forma política, régimen político, régimen de gobierno, sistema de gobierno, modelo de gobierno o modelo político, lo que se reduce en un concepto que hace referencia al modelo de organización del poder constitucional que adopta un Estado en función de la relación existente entre los distintos tipos de poderes.

Los términos forma de gobierno y modelo de gobierno son empleados usualmente, aunque de forma impropia, para referirse al concepto de forma de Estado o modelo de Estado: propiamente éste último no sólo comprende el poder, sino además el territorio y la población. Las distintas formas clásicas de clasificar las formas de Estado (federal, confederal, regional) también se suelen denominar formas de gobierno en los textos políticos y filosóficos por



la contracción lingüística "forma de gobierno del Estado" y "forma política del Estado" en "forma del Estado".

Se abunda, definiendo al Estado como el conjunto de instituciones, que ejercen el poder soberano en un territorio establecido entre límites definidos, es lógico que se necesite la existencia de una autoridad, que gobierne.

Desde la antigüedad existió el debate sobre la manera de clasificar las formas de gobierno, y es tradicional adoptar para su estudio la clasificación aristotélica sin dejar de reconocer la existencia de otras maneras de hacerlo, sobre todo, las modernas.

Aristóteles distinguió las formas puras, en las que agrupó a aquellas formas que tenían en cuenta el bien común, y dentro de ellas, las subclasificó por el número de miembros que las componían. Así dentro de las formas puras, ubicó a la Monarquía (gobierno de uno sólo) a la Aristocracia (gobierno de pocos miembros, calificados como los mejores) y la Democracia (gobierno de muchos o de la mayoría).

A estas formas puras, le contrapuso las impuras, que son deformaciones de las anteriores. Así entre ellas, estableció a la Tiranía (deformación de la monarquía, donde el único gobernante abusa de su poder) la Oligarquía (cuando en una aristocracia el grupo gobernante, atiende a sus propios intereses en lugar del bien común) y la Demagogia (deformación de la democracia. Es aquella forma en la que el gobernante, para congraciarse con el pueblo, donde reside el poder, lo halaga con regalos y ofrendas, para convertirlo en una masa obediente y servil a los caprichos del gobernante,

que no tiene en cuenta más que sus ambiciones personales. En esta forma la mayoría, que según Aristóteles serían los pobres, ya que son más, deja de lado los derechos de la minoría, de los ricos, que son menos, imponiendo su autoridad caprichosa sobre ellos

Por ello, a continuación se hace referencia a la forma de gobierno imperante en nuestra nación.

### **1.2.1 República Representativa**

Con la expresión "*res-república*", los romanos definieron la nueva forma de organización después de la expulsión de los reyes. Tal acepción destaca "la cosa pública", la cosa del pueblo, el bien común de la comunidad. El más destacado conceptualizador y defensor de la república romana fue Cicerón, quien señaló como elementos de la misma el interés común, el derecho sobre el que una comunidad reafirma su justicia.

Básicamente es la forma de Estado en que el pueblo ostenta la soberanía y éste delega el poder de gobierno en sus representantes electos.

Por tanto es importante señalar que en el estado republicano puro, el gobierno se convierte en instrumento de ejecución de los deseos del pueblo que lo ha elegido, siendo por tanto democracia y república una misma cosa.

Así el carácter de republicano de un gobierno, es aquel en que la jefatura del Estado, anteponiéndose a la permanencia vitalicia, hace gala de una renovación periódica, la que goza de la expresión popular. En torno de esta cuestión, el jurista mexicano Felipe Tena Ramírez (1961, pp. 79-80.) destaca:

“...el régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley de la costumbre... La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dichos sistemas con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado”.

Ahora bien, no obstante que la república se ha definido en sentido negativo, como toda forma de gobierno que no sea monárquica, esta enunciación lejos de ilustrar los elementos de una república la supedita a una clasificación de las formas de gobierno ya superada, a saber: república y monarquía, olvidando otras clasificaciones no tan simplistas.

Se podría establecer una conceptualización de la república a partir de la determinación de sus elementos y considerarla así como una forma de gobierno cuyas características están dominadas por los principios electivos sus gobernantes y de representación de la soberanía que reside en la nación.

Tal apreciación se basa en la opinión de Paolo Biscaretti Di Ruffia, (1975, p. 310) que señala:

“El principio electivo de sus gobernantes, fundamentalmente del jefe de Estado, implica sustanciales consecuencias:

- 1) El jefe de Estado se legitimará en el ejercicio del poder político no a través de un *ius ad officium* o del derecho personal, otorgado por una divinidad, a ejercerlo, sino mediante una elección.
- 2) La sucesión y sustitución del Jefe de Estado se realiza igualmente a través de elecciones hereditarias que perpetúan a una dinastía en el poder político. Éste último tipo de sucesiones caracterizan a las monarquías.
- 3) El sufragio exige que periódicamente se haga efectivo para esta renovación de los titulares de los poderes, por lo que los cargos electivos no son vitalicios sino que deben elegirse con una periodicidad preestablecida a los nuevos titulares.

4) Las elecciones implican la libre opción de los votantes para ejercer el sufragio y no la decisión de un cónclave cuya pertenencia esté sujeta a requisitos de ingreso. En consecuencia, las elecciones indirectas o de segundo grado, donde el sufragio es ejercido por electores, éstos deben ser a su vez electos popularmente para que el procedimiento sea compatible con la forma republicana de gobierno

5) La elección del jefe de Estado permite que éste sea responsable políticamente ante sus electores y no sólo ante el jefe de gobierno.

En los sistemas presidenciales donde ambos jefes están integrados en el cargo del presidente, la responsabilidad es exigible ante órganos políticos”.

En México, la forma republicana de gobierno fue establecida desde el Derecho Constitucional de Apatzingán de 1814, así como el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, habiéndose anulado formalmente en un periodo de solo cinco años que comprenden los dos imperios (1822-1823 y 1864-1867). En consecuencia la historia política en México independiente ha estado fundamentalmente adscrita a la idea de una república aunque con cierta indecisión original sobre su carácter federal o centralizado.

### **1.2.2 Democrática**

La concepción del poder con carácter democrático tiene su cuna en la antigua Grecia. Desde luego que el concepto no sólo ha evolucionado –por lo menos en su forma, aunque también en su esencia- sino que se ha enriquecido en la medida en que se determinan cada vez más los ámbitos y se amplían los espacios democráticos, en cuanto a la toma de decisiones se refiere.

Las innumerables definiciones de la democracia varían de manera importante en su esencia, puesto que desde todos los ángulos se refiere al “poder popular o poder del pueblo”.

Se estima completa, la siguiente definición de Aguilar (1968, p. 489) que señala: “El concepto de democracia hace referencia tanto a un conjunto de ideales como a un sistema político.”

Para arribar a la democracia se requieren procedimientos como medios de expresión de las luchas políticas,

Ahora bien, antes de continuar y con objeto de ser más precisos en cuanto al término “democracia”, cabe agregar que según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. La palabra se deriva del griego *demos*, pueblo, y *kratos*, poder, autoridad”

Resulta se una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos, principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. En la acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

Se puede señalar en concreto que un régimen democrático es aquél que realmente asegura a la persona sus garantías individuales, seguridad económica, a través y del principio de la elección popular, y en consecuencia de la separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Por último, no debe confundirse democracia con república: la república es la forma. La democracia es el fondo.

Por su parte, la Constitución Mexicana proclama su adhesión a la ideología de la democracia liberal, consagra el principio de la soberanía popular y adopta el régimen de la democracia representativa: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática... (Artículo 40): “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. (Artículo 39).

El concepto de democracia carece de un contenido preciso y definido, porque, en el recorrido de la humanidad a través de la historia del poder y su ejercicio, ha sido utilizado como dispositivo justificador y legitimador de los más encontrados intereses de clases, grupos y personas.

Al respecto Carpizo (1980. p. 241) expone, que:

“Desde la aparición de las primeras estructuras sociales caracterizadas por la diferenciación entre gobernantes y gobernados hasta el Estado de nuestros días, se observa una serie de fuerzas sociales que se han evolucionado –y siguen maniobrando- para mantener sus posiciones privilegiadas en las actividades sociales, políticas, económicas y culturales”.

### **1.2.3. Federación**

Por lo que hace al concepto federación (del latín *foedus*, "pacto"), según el Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios de Nicolás Pérez Serrano (2007):

“...es un Estado conformado por la reunión de varias entidades territoriales. También suele denominarse estado federal o república federal y, generalmente, tiene un sistema político republicano y excepcionalmente monárquico.”

En lo correspondiente Lanzt Duret (1982, p. 237) expresa lo siguiente:

“Las federaciones están compuestas por divisiones territoriales que se autogobiernan, a las cuales se llega a dar con frecuencia el nombre de estados, cantones, regiones, provincias u otras, que gozan de un mayor o menor grado de autonomía pero que, en cualquier caso, tienen facultades de gobierno o legislación sobre determinadas materias, distintas de las que corresponden a la administración federal (gobierno de la federación). El estatus de autogobierno de las regiones que lo componen está establecido por su constitución y, habitualmente, no puede alterarse unilateralmente por decisión del gobierno de la federación.”

A menudo una federación surge a raíz de un acuerdo inicial entre estados independientes que se unen para resolver problemas comunes o dotarse de una defensa mutua. Éste ha sido el caso de los Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia y Argentina.

#### **1.2.4 Soberanía**

Probablemente porque los tratadistas tienen de ella conceptos diferentes, quizá porque su apreciación ha cambiado en el tiempo, lo cierto es que la *soberanía* constituye una de las nociones jurídico-político más confusa.

En efecto, la idea de soberanía es un concepto polémico, a manera de definición provisional se puede mencionar que ella consiste en la facultad del Estado para auto-obligarse y auto-determinarse sin obedecer a otros poderes

ni autoridades ajenos a los suyos. Esto significa que el Estado, en cuanto organización soberana, está dotado de un poder sustantivo, supremo, inapelable, irresistible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación. Pero éste poder no tiene su fuerza en el exterior, sino que es un poder inmanente, que nace y se desenvuelve en la interioridad estatal. Es por eso una fuerza endógena, capaz de determinar por sí misma el uso de su propio poder, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física legítima dentro de su territorio.

El término soberanía según García Aurelio (1980, p.154) viene de *supremus*, en latín vulgar, que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable. De modo que “la noción de soberanía es la calidad de poder supremo del Estado, que no actúa jamás por otra determinación que la de su propia voluntad”.

De acuerdo con su peculiar concepción del Estado, Kelsen (1957. p.142) manifiesta que:

“En resumen, puede decirse que la soberanía significa que el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo todos los restantes órdenes parciales, determinando el ámbito de validez de todos ellos, sin ser a su vez determinado por ningún orden superior; es un orden unitario y único, desde el momento que excluye los restantes órdenes”.

Siguiendo a Kelsen, el constitucionalista ecuatoriano Ramiro Borja (1994, p.55) dice que: “la soberanía consiste en que el orden jurídico estatal no deriva su validez de ninguna norma superior de Derecho Positivo”.

Conforme a los conceptos antes descritos, la soberanía es el derecho del Estado a determinarse por sí mismo en la vida interna y a actuar en la



comunidad internacional sin sujetarse a los demás Estados. Lo cual nos permite identificar los dos elementos constitutivos de la soberanía: la supremacía y la independencia.

La supremacía consiste en que la voluntad del Estado no admite contrarresto en el orden interno, dado que está respaldada por un poder supremo, irresistible, no condicionado.

La *independencia* en cambio, es el elemento de la soberanía que se manifiesta con respecto al exterior del Estado y que le permite a éste actuar y conducirse libremente en el campo internacional, en pie de igualdad con los demás Estados.

Al respecto, Charles G. Fenwich. (1986, p. 283) señala:

“Una de las manifestaciones de esta independencia es el derecho de cada Estado a determinar su organización constitucional, escoger su forma de gobierno y elegir sus autoridades, sin sufrir presiones ni intervenciones exteriores que coarten su libre determinación”.

Resumiendo, la soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Herman Heller, (1965, p.210) es “aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”.

Las Constituciones persiguen resolver los problemas de su época. Por ello las primeras Constituciones mexicanas, las de 1814 y 1824, contenían en sus primeros artículos la idea de la soberanía e independencia de México. Nuestra actual Constitución, al igual que su antecesora de 1857, se ocupa de

la idea de la soberanía después de hacerlo de las garantías individuales, de la nacionalidad y de la ciudadanía.

El artículo 39 dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Castillo Velasco (1952, p. 22.) constituyente y exégeta del código supremo de 1857, escribió:

“La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tiene de sí mismos, de su libertad y de su derecho... Reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo”.

Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, y que como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente.

El artículo 40, comienza expresando que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...”

Es decir, el pueblo en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide la Constitución política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrán la República, el sistema representativo y el régimen federal que está creando. Las notas que configuran el sistema democrático se encuentran en toda la Constitución, pero además, ésta definió, en su artículo 3º, qué entiende por democracia.

### **1.2.5 La División de Poderes**

La mayoría de las nociones sobre Estado-Poder se pueden agrupar en cuatro grandes grupos, según González Uribe, Héctor (1992, p.158) en el siguiente orden:

- “1) Deontológica: Proponen una idea del Estado determinándolo por un contenido específico de fines, normas o valores que debe realizar.
- 2) Sociológicas: Conciben al Estado como una agrupación social, cuya nota específica es la calidad de su poder.
- 3) Jurídicas: Derivan de la escuela del formalismo jurídico que pretende reducir los problemas de la teoría política a formales de derecho.
- 4) Políticas: En donde el Estado destaca como una formación características de la idea política”.

En todo caso, es común, el hecho de que el Estado es una sociedad humana. La observación de esa sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, da a conocer que la misma se encuentra establecida permanentemente en un territorio, que le corresponde, que requiere la presencia de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social. Considerando éste examen analítico del Estado, se puede decir que es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde,

estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal.

Ahora bien, reuniendo todas los elementos, se concluye que: el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

En lo correspondiente, Francisco Pérez Porrúa (1994, p.283) considera que:

“el Estado es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de grado inferior, la familia las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, entre otros, no colocándose sobre ellas como una superestructura, sino completándolas, sin destruirlas ni absorberlas. Esta función del Estado es de respeto y de complemento, no de destrucción ni de reemplazo”.

Por otra parte, en el Estado participan también los gobernados de la misma manera activa que los gobernantes, pues el Estado surge de la actividad de los seres humanos que se encuentran en su base, de los hombres agrupados políticamente. Todos, colaboran, aunque no en un plano de igualdad; hay un grupo que dirige, en virtud de lo que se llama *imperium*, y dispone de fuerza para ejecutar sus órdenes (*potestas*).

Surge de esta forma la existencia de otro de los elementos constitutivos del Estado: la autoridad o poder, que aun cuando reside y deriva de toda la sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo específico de hombres que lo ejercen.

Así, esos elementos específicos del Estado, que lo distinguen de otras agrupaciones humanas, son el fin de propio del Estado la autoridad o poder que lo caracteriza y orden jurídico. Esos elementos, de una manera formal, existen en toda sociedad; pero en su aspecto intrínseco revisten caracteres especiales que los distinguen en esa forma diferencian al Estado de las otras agrupaciones humanas.

Pero ¿cuál es el fin del Estado? Se dice que es el bien común. También se afirma que es el interés general, pero sin especificar en lo que éste consiste. En consecuencia, se emplean expresiones vagas, por lo que es necesario tratar de encontrar, con claridad cuál es el fin perseguido por el Estado.

Por ello, se debe precisar que el bien común, surge siempre que los hombres se agrupan para la obtención de un fin que beneficie a todos.

El Estado también persigue el bien común, como beneficio para todos los que lo componen.

Entre los fines del Estado se encuentran: mantener la independencia del exterior; la seguridad nacional, tanto económica, política, social y cultural; la paz y el orden interior y en términos generales: la protección de los derechos humanos, en la medida que Estado y persona humana no son dos valores contrapuestos sino complementarios.

Todo Estado, con la naturaleza específica que se le ha asignado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar funciones. Es decir, manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues a través de esas funciones, y por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad se encuentran las siguientes funciones fundamentales:

1) En toda organización estatal debe existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. Esto es, necesariamente, en todo Estado existe una función legislativa.

2) Además, todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definido la norma precisa que aplicar en los casos particulares: función jurisdiccional.

3) Por último una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de la alta dirección del Estado, con los caracteres que se han asignado.

En el Estado moderno, cuya estructura ha servido de base para establecer los principios generales en que consiste su teoría, es decir, la teoría del Estado, existen de manera necesaria, siempre, esas tres funciones típicas, a través de las cuales se manifiesta el poder supremo o soberanía.

La separación o división de los poderes o las funciones del Estado es una característica esencial de la forma republicana de gobierno. Consiste básicamente en que la autoridad pública se distribuye entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, de modo que a cada uno de ellos corresponde de ejercer un cúmulo limitado de facultades de mando y realizar una parte determinada de la actividad gubernativa.

La separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre si la unidad que les da carácter de poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía, el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que deben desempeñar, ejecutando la expresión suprema de la división de funciones o especialización del trabajo del Estado.

Por lo que se expresa brevemente lo concerniente a dichos poderes.

## I. Poder Legislativo

La función legislativa es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen el país. Su misión es crear el Derecho positivo y cuidar — mediante las necesarias modificaciones— de que esté siempre al día, o sea, que responda a las necesidades reales de la población.

Para efectuar tal función existe la iniciativa y formación de las leyes, que se observa en la Constitución Mexicana de 1917, que conforme a la cual (Artículo 71), el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- 1) Al Presidente de la República;
- 2) A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- 3) A las legislaturas de los Estados.

Además en México, dentro del régimen previsto por la Constitución de 1917, se da, de modo ordinario, la facultad reglamentaria, por la cual el Presidente de la República provee, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (Artículo 89, frac. I). Asimismo, se ha dado el caso de leyes expedidas por el Poder Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias otorgadas en los términos de los artículos 29 y 49 de la misma Constitución. De estas facultades se hizo por largos años un uso demasiado frecuente, hasta que en el año de 1938 el propio Presidente de la República promovió una reforma constitucional, que fue aprobada, en el sentido de que no se otorgaran facultades al Poder



Ejecutivo para legislar, si no era en la hipótesis de suspensión de garantías previstas por el mencionado artículo 29, con lo cual se terminó el abuso que se cometía con aparentes visos de legalidad.

## II. Poder Ejecutivo

La función administrativa, por su parte, pertenece, *formalmente*, al Poder Ejecutivo, aunque *materialmente* puede ser ejercida por los demás poderes del Estado. Se trata de una función muy rica y compleja.

Agrupar dos funciones claramente distintas, que corresponden a la doble tarea del poder público: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Hay, pues, una función específicamente administrativa, o administrativa en sentido estricto, y otra específicamente *política* o *de gobierno*

La primera se caracteriza por el conjunto de actividades por medio de las cuales el Estado provee a la satisfacción de las necesidades públicas. Con dos objetivos básicos: el establecimiento del orden jurídico; la coordinación de las actividades generales de los particulares:

Para efectuar sus objetivos el Estado debe ajustarse a las leyes previamente establecidas y de exacta aplicación en el caso. Regirse, en otras palabras, por el principio de legalidad, que significa que la competencia de los órganos del Estado debe estar claramente establecida en las leyes, y fuera de ella el órgano actúa ilegalmente e incurre en responsabilidad.

La función administrativa es realizada por una serie de órganos que se generaliza como la Administración Pública, que se integra por lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Conjuntamente con la función administrativa, realiza diversa tarea, la actividad política y de gobierno, que respecto de los actos políticos Ranelletti citado por Groppali (1970, p. 240) señala que:

“...son actos políticos aquellos en los cuales el Estado está comprometido en su conjunto unitario, esto es, en los que están en juego, el prestigio, el honor y la defensa del Estado”, y que el propio Groppali (1970, p. 241), aclara y precisa como: “Actos políticos o de gobierno son, pues, aquellos actos que tienen como fin la tutela de los intereses más altos y delicados del Estado, considerado no en sus manifestaciones particulares de actividad, sino en su conjunto y en su unidad. Por ejemplo, son actos típicamente políticos la determinación de la actitud que un Estado debe asumir frente a los demás Estados, frente a la Iglesia Católica o a otros cultos organizados, frente a las cuestiones más vitales del país, etc., la declaración de estado de guerra o de sitio o de peligro, etc.; todos estos actos, si bien son eminentemente discrecionales, no debe creerse, empero, que se abandonan enteramente al arbitrio del que los debe ejecutar, porque del ejercicio del poder político, que debe inspirarse siempre en el interés público, el Gobierno responde ante el Parlamento y el pueblo. Por su enorme importancia y gravedad, comúnmente, tales actos entran en la competencia- del Jefe del Estado en colaboración con el Gobierno.”

### III. Poder Judicial

De acuerdo con la doctrina corresponde al Poder Judicial o jurisdiccional, como lo denomina Francisco Pérez Porrúa (1994, p. 397) “la aplicación de las normas a los casos concretos.”

Germán Fernández Aguirre (1999, p.60) cita que: “al Poder Judicial corresponde la función jurisdiccional del Estado y por lo tanto es quien se encarga de la impartición de justicia”.

Mario Melgar Adalid (agosto de 1997, p. 1.) Señala que:

“El Poder Judicial tiene como misión central ser el contrapeso de los demás poderes y por ello, el juez debe tener garantizadas su libertad; autonomía e independencia. El equilibrio y paz social se consolidan a partir de reglas y principios de convivencia que permitan la solución justa y pronta de las controversias, la función jurisdiccional es por ello de la mayor relevancia política y social.”

Héctor Fix Zamudio (1988, p. 241) menciona que “el Poder Judicial es el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales”.

Se concluye que el Poder Judicial es uno de los órganos en los que el Estado se divide para cumplir con sus fines o funciones, correspondiéndole como atribución la de tutela; el ordenamiento jurídico, es decir, obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica, mediante la resolución con base en la misma y en las diferentes fuentes del derecho de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y el poder público, así como entre los estados y entre los estados y la federación, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

**CAPÍTULO 2**  
**EL PODER LEGISLATIVO Y LOS PARTIDOS**  
**POLÍTICOS**

En el presente capítulo se realiza un estudio sobre los caracteres y forma tanto del Poder Legislativo como de los Partidos Políticos, su clasificación y evolución. Se decidió, con el fin de hacer más sencilla su comprensión dividirlo, en dos apartados, el primero enfocado al Poder Legislativo, en tanto que el segundo aborda las cuestiones relacionadas con los partidos políticos.

----De manera general, se puede afirmar que lo relacionado al Poder Legislativo, es lo relacionado al parlamentarismo, que alude a una forma de gobierno o tipo de régimen político, en el que los gobiernos son designados, apoyados y en su caso destituidos, en virtud del voto del parlamento, entendido éste como es el órgano constitucional de un Estado con sistema parlamentario, compuesto por los representantes elegidos por el pueblo que tiene atribuida la misión principal de expresar la voluntad del mismo, elaborando y aprobando normas jurídicas de carácter general e interviniendo en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado. Su misión es la misma que la del Congreso, pero éste último tiene más definida la separación de poderes Legislativo y Ejecutivo y es propio del sistema presidencial, como el caso de México.

Ahora bien no todo régimen en el que existe un parlamento es parlamentario. Esto depende de la existencia de ciertas características estructurales que en párrafos siguientes se mencionan.

En cuestiones relacionadas con el Derecho Parlamentario existe la realidad objetiva de un derecho objetivo. Hay normas a las que se puede denominar, *a priori*, como normas de derecho parlamentario. No son normas de derecho administrativo o de derecho penal o de derecho procesal. No son normas de derecho civil ni de derecho mercantil. Son una serie de normas específicas a las que de entrada y antes del análisis se puede denominar de derecho parlamentario, porque se refieren al Congreso Mexicano.

Bernardo Batís Vázquez (2004, p.7) Explica:

“...que debe definirse, después una discusión que hay al respecto a qué se ha dado en llamar parlamento, independientemente del sistema presidencialista o parlamentario que adopten los países. En ambos sistemas existe un cuerpo colegiado al que se le denomina de distintas maneras, y que en México se llama Congreso de los Estados Unidos Mexicanos a nivel federal, congresos estatales en los estados, pero que no deja de ser por ello un parlamento en varios de los sentidos de esta palabra.”

Debe señalarse que ante esa realidad y, frente a ella, también, se está ante la ausencia, hasta hace muy poco tiempo, de una rama del derecho que específicamente se ocupe del estudio de estas normas que existen en la realidad actual el derecho mexicano.

## 2.1 Concepto

El Poder legislativo, según, André Hauriáu (1971, p.237). Es una de las potestades del Estado, “la cual permite que el príncipe o el magistrado cree leyes para un cierto tiempo o para siempre y corrige o abroga aquellas que ya están hechas.”

El Poder Legislativo o parlamento es sin duda la institución más

importante del Estado moderno. López Garrido, (2000, p. 255) señala que

“Diversos autores se han ocupado en definirlo; la palabra parlamento hace referencia a la institución representativa de un Estado integrada por los propios ciudadanos mediante procesos electorales abiertos, que participa de manera insustituible en la formación de la voluntad general del Estado mediante la aprobación de leyes y normas financieras estatales, y controla en mayor o menor grado la actividad del gobierno. O bien, el órgano del Estado conformado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios de los otros poderes, así como el control del Poder Ejecutivo.”

A ésta institución se le han atribuido distintos nombres, dependiendo del sistema constitucional de cada país, así se habla de parlamento, congreso, cortes, asambleas, estados generales, entre otros.

Se considera que el origen remoto de la institución representativa está situado en la Curia Regis o Concilio que como órganos consultivos colaboraban con los monarcas o príncipes en los Estados europeos de la Edad Media, los cuales se integraban en un primer momento por la nobleza y el alto clero feudal, cuya convocatoria, funcionamiento y disolución dependían discrecionalmente de la voluntad del soberano convocante.

Este paso de institución real a popular es el inicio del parlamento como un órgano de poder, el cual empieza a tener la representación de los miembros de la sociedad, y poco a poco adquiere mayor legitimidad frente al rey, el cual paulatinamente perderá facultades que serán asumidas por otros órganos del Estado.

Como se ha señalado, el Poder Legislativo es el más importante de todos los órganos del Estado, no sólo por la trascendencia de sus funciones, sino

por la dimensión que representa. A continuación se destacan algunos aspectos:

### 1. El Poder Legislativo garantiza al Estado de derecho

En un Estado de derecho, el poder y la actividad del Estado están regulados por el derecho, contrarrestando todo poder arbitrario; por ello el parlamento como ente electivo y representativo desarrolla la misión trascendental de legitimar al resto de los poderes del Estado y a los órganos que asumen su ejercicio, pues representa la voluntad designada mediante elecciones libres y competitivas. Como podemos observar, con el surgimiento de esta institución se combate el autoritarismo y la injusticia prevaleciente en los regímenes políticos, además se atribuye paulatinamente la soberanía a los ciudadanos, resaltando el valor de la persona, principio y fin de toda organización social.

### 2. Representa los intereses de la nación

Como acentúa Solís Fallas (2000, p. 221) el Poder Legislativo nació para promover y defender los intereses de los ciudadanos ante los monarcas, y en la actualidad tanto en monarquías como en repúblicas mantiene esa calidad representativa, ya que una de sus funciones es canalizar las inquietudes y quejas de la ciudadanía ante los administradores de los recursos públicos, esto es, el Poder Ejecutivo.

Francis Delpérée, (2002, p. 361) asevera que el parlamento es la voz del pueblo y constituye el pueblo en formato reducido. La representación política



que ostenta tiene mayor legitimidad que la de los otros poderes, ya que se integra con representantes de diversas fuerzas políticas y sociales, mayorías y minorías con ideologías y programas diversos, cuyos acuerdos en consenso representan en mayor grado la voluntad de toda la población.

### 3. Diseña al sistema jurídico nacional

El sistema jurídico de todo un país tiene su origen en el Poder Legislativo; la ley como máxima expresión de la voluntad popular es producida dentro del parlamento. Los legisladores cuentan con el gran honor de influir en el destino de la patria por medio de las diversas facultades de la institución representativa. Por ejemplo, determinan lo que es lícito o ilícito; establecen los órganos del Estado y su competencia; fijan los delitos y sus penas; ratifican los tratados internacionales; nombran funcionarios de los otros poderes; aprueban la actividad presupuestaria del Estado; imponen las contribuciones y autorizan los préstamos solicitados por el Ejecutivo; reglamentan las relaciones entre los particulares entre sí; protegen a grupos sociales específicos mediante disposiciones especiales; establecen los procedimientos para la resolución de controversias; entre otras cosas.

### 4. Controla al Poder Ejecutivo

El pueblo es más importante que el gobernante, es necesario que aquél pueda imponer su voluntad sobre éste, para lo cual la institución que lo representa con mayor legitimidad debe contar con las herramientas que le permitan controlar el poder otorgado.

El Poder Legislativo en el Estado contemporáneo realiza varias funciones

entre las que destacan: la representativa, legislativa, financiera o presupuestaria, administrativa, de orientación o dirección política, jurisdiccional y de control. Sin duda alguna la más importante es la que se refiere al control y fiscalización sobre los otros órganos del poder, particularmente el Ejecutivo. Esto se realiza tanto en regímenes presidenciales como parlamentarios, mediante diversos instrumentos como son: la fiscalización de los recursos económicos y financieros del Estado; la integración de comisiones investigadoras; participación en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios; intervención en la política internacional y aprobación de los tratados; las comparecencias de funcionarios; por citar algunos.

Por tanto, como afirma Fernando De la Rúa (1994, p. 179) "El Parlamento deber ser el más importante órgano de control en toda democracia, sus tareas no son burocráticas, tecnocráticas ni delegables, sino eminentemente políticas". En el Estado contemporáneo, la principal función del Poder Legislativo es controlar al Ejecutivo.

## 5. Garantiza la democracia

Se afirma con razón que el parlamento es el germen de la democracia, pues representa la negación del régimen autoritario, a través de él, la nación recupera su capacidad de expresarse, de definir un nuevo proyecto de convivencia colectiva. El parlamento es el primer componente democrático del nuevo régimen. Es en el parlamento donde han iniciado los movimientos en pro de la democracia.

Además, como se ha subrayado, el Poder Legislativo es aquel que más directamente representa a la nación y aquél en el que se centraliza el ejercicio de la soberanía popular.

## 6. Impulsa el desarrollo nacional

Debido a que el parlamento tiene la facultad de aprobación de las decisiones fundamentales de un Estado, es pues el foro natural para la discusión y toma de acuerdos que influirán en el desarrollo de la vida de un país. Es el lugar donde se discuten los grandes problemas de la vida nacional y se toman las decisiones de cómo enfrentarlos, sus disposiciones representan a todos los grupos de la sociedad, no sólo al grupo político mayoritario.

Por ello, como afirma Cervantes Herrera (1998, p. 45) el Poder Legislativo no sólo tiene razón de ser en el perfeccionamiento de las leyes o como entidad fiscalizadora y de equilibrio entre los poderes, sino además, en la capacidad de reflexión de los problemas o sucesos que inciden o emergen de la comunidad, para discutir y deliberar, e influir en las decisiones fundamentales que marcan el rumbo de la sociedad.

Las grandes reformas de Estado han surgido de la discusión del tema realizada en las cámaras.

Los legisladores son los defensores modernos de la patria y de sus instituciones

Debido a que el Estado de derecho no es algo que se alcance y mantenga por sí mismo, los legisladores son los encargados de velar por la vigencia de éste, y por combatir contra todo aquello que lo vulnere o ponga en riesgo. Los parlamentarios son los depositarios del gran tesoro constituido por aquellas libertades, derechos y prerrogativas alcanzados por los ciudadanos a lo largo de la historia, las cuales es preciso preservar y llevar a su plenitud.

En virtud de lo anterior, es indispensable mantener en alto el valor de la institución representativa, sin embargo, esto no ha acontecido así, ya que se han presentado diversas situaciones que han manchado el nombre y la dignidad de éste órgano del Estado.

## **2.2 Sistemas Legislativos**

Para tratar el tópico señalamos que sistema es el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí, que aunado a lo legislativo, que ya se ha explicado, nos otorga uno de los instrumentos más eficaces para reafirmar el poder, y un medio de plasmación concreta del mismo, es, sin duda, la elaboración y consolidación de un sistema legislativo, bien sea a base de la creación de nuevas leyes, o de la derogación, modificación o ampliación de las ya existentes.

Lo anterior se señala porque si bien, no existen rasgos que permitan afirmar que el Poder Legislativo mexicano está estructurado como un parlamento, desde su concepción clásica, sus funciones son análogas, similares, por lo tanto abordamos al Parlamento como sinónimo de Poder Legislativo.

### 2.2.1. Parlamento

Como señala Giovanni Sartori (1994) la palabra “parlamentarismo” no designa un sólo sistema. El funcionamiento real de las formas de gobierno que se acostumbra llamar “parlamentarios” es muy diferente y variado con por lo menos, tres variaciones principales: el gobierno de gabinete (de tipo inglés), en el cual el Ejecutivo predomina sobre el Parlamento; el gobierno por asamblea (de tipo francés en el esquema de Tercera y Cuarta republica) y un tipo intermedio en el que existe equilibrio entre el Ejecutivo y el Parlamento.

El sistema parlamentario se caracteriza porque la única institución legitimada democráticamente es el Parlamento, constituido por un grupo de representantes electos por la población.

- 1) Dentro del sistema parlamentario el carácter democrático del Ejecutivo procede de la creación de normas que emana del Legislativo.

Los elementos constitutivos del sistema parlamentario son:

1. Parlamento (de la palabra inglesa “*parliament*” y del francés “*parler*”, hablar o discutir). Órgano legislativo dentro de los regímenes parlamentarios; el cual, además de la función legislativa, tiene diversas atribuciones tanto políticas, como económicas, administrativas y judiciales. En esta institución se toman las

decisiones más importantes del Gobierno y por lo tanto de aquí parte su orientación política y la integración de sus principales órganos. Una mayoría parlamentaria equivale a ejercer el gobierno del Estado, de ahí que los partidos pugnen por contar con ella y de esta forma imponer su programa de gobierno.

2. Primer Ministro. Es el Jefe de gobierno dentro del sistema parlamentario, encargado de dirigir la acción gubernamental. Dispone de prerrogativas que varían con la naturaleza del régimen político, aunque, en general, recibe efectiva y plenamente la acción gubernamental, frente a un jefe de Estado que le limita a ejercer una función de prestigio. El Primer ministro recibe nombres diversos de acuerdo al país que se trate: es primer ministro en Gran Bretaña y Francia; Presidente del Consejo de Ministros en Italia; Presidente del Gobierno en España; y Canciller en Alemania.

### **2.2.2 Unicamaral**

El sistema legislativo unicamaral o unicameral como el prefijo *uni* lo indica es el sistema en el cual el Poder Legislativo cumple sus funciones a través de una sola cámara de representantes.

Realmente es poco lo que se puede señalar sobre la unicamaralidad legislativa, pues éste sistema es el que menos países a nivel internacional han adoptado, puede señalarse que es la práctica de tener un parlamento o congreso compuesto de una sola cámara, como su nombre lo indica, Usualmente los países con asambleas unicamerales son pequeños y

homogéneos y consideran una Cámara alta como innecesaria.

...En muchas situaciones, estos Estados tuvieron una segunda cámara y luego la abolieron. Esto se puede deber a que la segunda cámara obstruía el paso de la legislación o por que se probó que no tenía efecto alguno.

Ocasionalmente, el término unicameral es utilizado en los países que optaron por un sistema bicameral, para designar a una iniciativa, una votación, o un acontecimiento, que se da en solo una de las cámaras que componen el poder legislativo.

### **2.2.3 Bicamaral**

El término Bicamaral es el nombre que recibe la organización del Poder Legislativo (en México Congreso de la Unión) cuando está dividido en dos cámaras o asambleas (en México Cámara de Diputados y Cámara de Senadores)

Los antecedentes de la organización bicamaral del poder legislativo, se presentan en Inglaterra en el siglo XIV, cuando el Parlamento británico se dividió en dos asambleas de acuerdo con una estratificación social: la Cámara de los Lores o Cámara Alta asumió la representación de la aristocracia y la nobleza, y la Cámara de los Comunes o Cámara Baja asumió la de la burguesía. El bicamarismo británico fue copiado por las diversas monarquías constitucionales, bajo el concepto de una cámara alta conservadora y una cámara baja progresista, resultado del origen del sistema que agrupó a las clases sociales en distintas cámaras.

Estados Unidos adoptó la organización bicameral, pero con un significado distinto en atención del establecimiento del Estado federal, que concibió a la cámara de representantes como aquella que asumía la representación del pueblo, dando al Senado la representación de los estados.

En México, la organización bicameral se introdujo en la Constitución Federal de 1824, bajo el modelo norteamericano, es decir, atribuyendo al Senado la representación de las entidades federativas. Las Constituciones centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el bicameralismo, aunque, por supuesto, la Cámara Alta no tuvo la representación de los estados que ya no existían. La Constitución de 1857 rompió con la tradición bicamarista al depositar el Poder Legislativo en una asamblea unicameral, suprimiéndose el Senado. El recuerdo de los senados centralistas, que tuvieron un marcado tinte aristocrático, condujo a la mayoría de los constituyentes de 1856-1857 a proponer el unicameralismo; algunos diputados constituyentes consideraron, también, que sería más fácil la expedición de la legislación social emanada de la Constitución, que ellos deseaban, si el poder Legislativo se depositaba en una asamblea única no dividida.

La Constitución mexicana de 1917 establece la organización bicameral del Poder Legislativo en el artículo 50, el cual establece: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores," La Cámara de Diputados se integra con hasta 500 miembros, de los cuales 300 son electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales, y hasta 200 son electos mediante el principio de la



representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integra con 128 miembros, eligiéndose dos por cada una de las entidades federativas y dos por el Distrito Federal, mediante el sistema de mayoría relativa. Un senador más es asignado por cada entidad federativa y el Distrito Federal a la primera minoría, y finalmente, 32 senadores son electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción nacional.

La organización bicameral del Poder Legislativo en México permite que las cámaras del Congreso General realicen las funciones que les asigna la Constitución de las siguientes formas:

- a) separada y sucesivamente (facultades del Congreso de la Unión);
- b) conjunta y simultáneamente (facultades del Congreso de la Unión como asamblea única, artículo 69 constitucional que prevé que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país;
- c) separada y no sucesivamente (facultades exclusivas de cada una de las cámaras; las de la Cámara de Diputados se encuentran en el artículo 74 de la C y las de la Cámara de Senadores en el artículo 76), y

- d) separada y no sucesivamente, pero que no constituyen facultades exclusivas (facultades administrativas de las cámaras previstas en artículo 77; nombrar a sus empleados y dictar sus reglamentos interiores).

El maestro Felipe Tena Ramírez (1984) considera que las ventajas del sistema bicamaral son las siguientes:

- a) Debilita al Poder Legislativo al dividirlo con el fin de que no tienda a predominar sobre el Ejecutivo, lo que favorece el equilibrio entre los poderes

- b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, la otra cámara puede intervenir como mediadora, y

- c) La existencia de una segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, el error y las pasiones políticas

### **2.3 Historia y Hechos del H. Congreso de la Unión**

El presente capítulo, presenta un desarrollo amplio en virtud de la importancia del mismo.

Según Bernardo Bátiz, (2004) Los precedentes extranjeros del parlamentarismo mexicano, más cercanos al inicio de nuestra vida independiente y, por tanto, a nuestras propias instituciones, los encontramos en tres vertientes: La Constitución estadounidense de 1787, la Constitución francesa de 1791 y las prácticas parlamentarias de los ayuntamientos o

cabildos de los municipios españoles.

A través de la *Constitución* de Estados Unidos de América se recibe indirectamente la influencia de John Locke y de Montesquieu, ya que los políticos y pensadores de las 13 colonias inglesas independizadas en 1776, cuando redactaron su Constitución, tuvieron a la vista las obras de estos autores que tanto contribuyeron a la cultura democrática moderna.

Respecto a México y de experiencias interesantes en materia de reuniones de ayuntamientos, es conveniente recordar dos hechos muy conocidos, pero que nos indican, uno al inicio y otro al final de los 300 años de dependencia de España, la importancia que en momentos críticos tuvo el sistema de gobierno fundado en la deliberación y en formas más o menos democráticas.

Bernal Díaz del Castillo (1988, p. 58) Narra:

“Cómo Hernán Cortés y "sus parciales" querían quedarse a poblar, pero los deudos y paniaguados de Diego Velázquez querían volver a Cuba; Hernán Cortés recordó sus tiempos de aprendiz de letrado y para resolver la cuestión, nada mejor que acudir a un expediente democrático. Fundó la Villa Rica de la Vera Cruz y convocó a elecciones de cabildo, de las que resultó electo justicia mayor y capitán general, después de que él y sus amigos "anduvieron toda la noche por el real" convenciendo, de uno en uno, a los conquistadores para obtener sus votos.”

Primer proceso electoral en estas tierras, en la que surgieron los primeros alcaldes.

Al finalizar casi el virreinato, en 1808, Francisco Primo de Verdad y Ramos, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México,

al enterarse de la prisión de los reyes de España en manos de las tropas napoleónicas, propuso al Cabildo y convenció a éste cuerpo edilicio de que presentara el Ayuntamiento en pleno una comunicación al virrey, en la que se le dijo que ante la abdicación forzada de los Borbones en favor de Napoleón, la nación, representada por sus corporaciones municipales, era la indicada para asumir la soberanía y "conservarla intacta" hasta la restitución de los reyes legítimos.

De hecho y de derecho, esa declaración acordada después de un debate en el Cabildo, significaba la independencia de la Nueva España, lo que los peninsulares no pudieron admitir. Por ella, depusieron al virrey que simpatizaba con la idea, redujeron a prisión a Primo de Verdad y a otros integrantes del Cabildo y dieron por cerrado el caso.

Lo interesante es que en la Nueva España, un gobierno colegiado y representativo, precisamente el de la capital del Virreinato, asumía el papel de representante de la nación, vale decir, del pueblo, debatía y votaba para tomar una resolución trascendente, como la declaración de independencia del reino.

#### I. Constitución de Cádiz.

El primer acercamiento de algunos mexicanos a un proceso parlamentario se tuvo cuando se hizo la convocatoria para que se enviaran diputados a las Cortes, que se reunirían en Cádiz para discutir la Constitución que oficialmente se denominó *Constitución Política de la Monarquía Española*; dicha convocatoria se publicó en la Nueva España el 16 de mayo

de 1809.

Así, 22 compatriotas tuvieron por primera vez una experiencia parlamentaria y contacto con la política y las grandes decisiones públicas.

La Constitución de Cádiz, en su artículo 15, estableció que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey. Las Cortes, por otra parte, fueron definidas en el artículo 27, según Felipe Remolina (1977, p. 13) como "la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá".

Se estableció que por cada 90 mil almas de la población habrá un diputado; se fijó una forma complicada e indirecta de elección, lejana todavía del sistema directo y universal pero, en cambio, se fijaron otras reglas que son las primeras de carácter parlamentario que estuvieron vigentes, así fuera en forma efímera, en el territorio mexicano.

La renovación de las Cortes se haría cada dos años sin posibilidad de reelección inmediata y se precisó la facultad de los diputados de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

El proyecto, se dijo, debería ir acompañado de las razones en que el diputado se fundaba para presentarlo; una vez presentado, era leído varias veces a las cortes y de aprobarse, previa discusión, era enviado al rey, que tenía la facultad de sancionar las leyes. Si el rey negaba la sanción, ya no era posible tratar ante las Cortes el mismo asunto durante ese año. Si el proyecto, en cambio, era sancionado por el monarca, se llevaba a cabo su

promulgación solemne.

La Constitución estableció que las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del primero de marzo, que se podrían prorrogar las sesiones hasta un mes más, cuando el rey así lo solicitara o las Cortes lo creyeran necesario, siempre que la prórroga se aprobara por dos terceras partes de los diputados.

Las funciones de las Cortes eran muchas; entre ellas destacan las de proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas, así como resolver cuestiones capitales como la aprobación de tratados internacionales, fijar los gastos de la administración pública, establecer contribuciones y resolver asuntos en campos tan amplios como la educación, la economía o el reconocimiento público del príncipe de Asturias, heredero del trono.

Se establecieron en la Constitución instituciones que se encontrarán después en las constituciones mexicanas, como la diputación permanente, que seguiría actuando en los recesos de las Cortes, las reuniones extraordinarias para casos que fuera necesario resolver en los recesos y fórmulas mínimas para regular la discusión y la votación de los asuntos que se someterían al pleno.

Para la Nueva España entonces y para México independiente después, fue la primera vez que se participó en elecciones de representantes; por vez primera también, diputados mexicanos participaron en debates parlamentarios y se familiarizaron con las técnicas legislativas.

La experiencia de la vigencia de un Código político, aun cuando fuera ésta parcial y por corto tiempo, abrió las conciencias y marcó rumbos, ya que entre otras cosas, se precisó y aclaró la fórmula de división de poderes y se conoció el sistema representativo y el proceso de elecciones.

## II. Constitución de Apatzingán

Correspondió a José María Morelos de convocar y reunir a un Congreso enteramente mexicano, la convocatoria se llevó a cabo y el Congreso se instaló el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, cuando la guerra por la independencia de la Nueva España, fueron tan sólo ocho diputados los que integraron el Congreso para redactar la Constitución solicitada.

Narra Manuel Herrera (1940, pp. 65-66) "El Congreso fue, como era de suponerse, muy irregular; no tuvo una sede fija y seguía a Morelos, que con sus fuerzas militares le daba protección."

El Congreso convocado por Morelos, conocido como de Chilpancingo, pero oficialmente denominado Congreso de Anahuac, tomó varias decisiones importantes antes de terminar de redactar la Constitución; el 6 de noviembre de 1813 emitió la más importante, la solemne Declaración de Independencia, que proclama "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español". Finalmente, el 22 de octubre del año siguiente, en Apatzingán, expidió el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*.

De la soberanía se ocupa en capítulo II y la define en el artículo 5º como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más

convenga a los intereses de la sociedad"; la declara imprescriptible, inenajenable e indivisible y establece en el artículo 5º que es fundamental ésta, la soberanía, "reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos". (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 27 de agosto de 2000).

Luego, agrega en el artículo 6º: "El derecho al sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos, en quienes concurren los requisitos que prevengan las leyes."

Como se ve, en la Constitución de Apatzingán, la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, que es el Congreso o Parlamento, cuerpo que encarna el Poder Legislativo y que, de esta manera, se sitúa en una posición privilegiada y superior respecto de los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, que no tienen esa atribución de soberanía.

En el capítulo tercero, "Del Supremo Congreso", se establecen reglas y principios de derecho parlamentario, que se repetirán posteriormente en otros documentos constitucionales mexicanos. Al respecto es posible señalar los siguientes:

- 1) El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia (artículo 48).
- 2) Habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres meses (artículo 49).



- 3) Quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo
- 4) Tribunal sólo podrían ser, diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones (artículo 53).
- 5) Quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente (artículo 53).
- 6) Quedó también prohibida la reelección salvo que mediara el tiempo de una diputación (artículo 57).
- 7) Los diputados serían inviolables por sus opiniones (artículo 59).

Las reglas de la Constitución de Apatzingán que se ocupan del Congreso y por tanto constituyen normas parlamentarias, confieren al mismo una jerarquía de superioridad respecto de los otros dos poderes, al otorgarle la facultad de nombrarlos y la función de resolver las dudas sobre las facultades de los otros dos poderes.

### III. Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba

La proclama de Iturbide tuvo una aceptación general. Vicente Guerrero y otros jefes insurgentes que representaban el movimiento de 1810 y eran continuadores de Hidalgo y de Morelos, se adhirieron al Plan; lo mismo hicieron los jefes criollos o americanos y aun españoles que comandaban fuerzas realistas y tan pronto se extendió por todo el territorio, que cuando llegó el nuevo funcionario del gobierno enviado de la metrópoli, Juan O'Donojú, con el cargo de jefe político superior y capitán general, se encontró

con hechos consumados tan contundentes, que no tuvo más remedio que firmar el llamado *Tratado de Córdoba* por el que reconoció, en nombre del gobierno español que lo envió, la independencia de México.

En dicho tratado se convino, después de declarar la independencia y de llamar a gobernar el nuevo Imperio a Fernando VII, o alguno de sus parientes, que se crearía una Junta Provisional de Gobierno integrada por notables del reino, que tendría como misión fundamental explicar al pueblo, mediante un manifiesto, los motivos de su instalación y "el modo de proceder en la elección de diputados a Cortes". Las Cortes tendrían como encargo la formación de la Constitución del Estado y serían convocadas por la Regencia, que a su vez sería un organismo designado por la misma Junta Provisional.

La división de poderes, ya para entonces una idea plenamente aceptada, se expresa en el punto 14 del Tratado, según el cual, el Poder Ejecutivo reside en la Regencia y el Legislativo en las Cortes, pero mientras éstas se reúnen, es la Junta Provisional la que tendrá el cargo de legislar y moderar al Poder Ejecutivo.

En los documentos de referencia, Plan de Iguala y Tratado de Córdoba, pocas referencias se hacen a normas de derecho parlamentario, pero se dejan sentadas las bases del parlamentarismo futuro, y si bien esta parquedad es cierta en muchas de las decisiones y acciones jurídicas y prácticas que conforman la historia del nuevo Estado mexicano, tendrá una capital importancia el Congreso, que de estos documentos deriva su legitimación y su presencia en los primeros años de nuestra historia independiente.

La Junta Provisional de Gobierno se instaló el 28 de septiembre de 1821 y su primer acto, después de elegir como su presidente mismo Iturbide, fue levantar el Acta de Independencia con toda solemnidad.

En seguida se ocupó de algunos problemas inminentes y también de convocar a las Cortes Constituyentes, ya con la denominación Congreso Constituyente, para el cual debió dictar algunas reglas, tanto para regular su integración como para encaminar sus primeros trabajos.

Se presentaron tres proyectos para ello, según cita Felipe Tena Ramírez (1998, p. 90) “uno de miembros de la misma Junta, quienes propusieron sistema de la Constitución de Cádiz, con elección indirecta y una sola cámara. Otro proyecto fue el de la Regencia, que proponía dos cámaras, una alta representativa del clero, del ejército, de las ciudades y las provincias y otra, cámara baja, representante directa de los ciudadanos, integrada por un diputado por cada 50 mil almas. El tercer proyecto del mismo Iturbide, quien proponía elección directa, bicameralismo y elecciones por gremios y clases, al estilo de la representación corporativa que tanto auge tuvo en épocas posteriores.”

Se había acordado, desde el *Tratado de Córdoba*, que el Congreso funcionaría dividido en dos cámaras que por separado discutirían todos los asuntos por tratar, pero una vez hecho el solemne juramento en la Catedral y reunidos ya sin la presencia de la Regencia, se declararon a sí mismos soberanos, no se dividieron en cámaras y en lugar de ocuparse de la misión para la cual fueron convocados, que era la elaboración de una *Constitución*

para el Estado naciente, se, dedicaron a hacer política, a luchar entre sí y a tratar de obtener ventajas para los diversos partidos políticos en que se habían dividido.

Este Congreso, instalado el 24 de febrero de 1822, sin haber iniciado sus trabajos para formular la Constitución, eligió el 19 de mayo del mismo año, emperador a Iturbide. Fue disuelto por éste el 31 de octubre y restablecido por el mismo emperador el 7 de marzo del año siguiente, poco antes de abdicar la corona ante el mismo cuerpo colegiado. Los últimos actos de éste primer Congreso fueron la disolución del Imperio y su propia clausura.

De la Constitución que debió redactar en cumplimiento y conforme al Plan de Iguala y al *Tratado de Córdoba*, no escribió ni aprobó un solo artículo, tomó resoluciones contradictorias y anuló sus propios actos anteriormente aprobados.

A pesar de ello, hubo alguna experiencia parlamentaria: se eligieron presidente y vicepresidente por voto secreto, se aprobó usar el reglamento de debates de las Cortes de Cádiz y se nombraron comisiones para la atención de diversos asuntos, especialmente de carácter protocolario.

#### IV. Acta Constitutiva de la Federación y Constitución de 1824

A la caída de Iturbide, el Congreso que él mismo había disuelto y restablecido, recibió su abdicación al trono, pero esta abdicación ni siquiera fue discutida, pues el cuerpo colegiado consideró que la coronación, decretada y ejecutada unos meses antes, por el mismo Congreso, era nula, e

ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio.

Ese primer Congreso del México independiente fue incongruente y no cumplió su principal cometido, que era redactar una Constitución, coronó solemnemente a Iturbide como emperador de México y estorbó su gobierno, hasta que el emperador lo disolvió; el Congreso actuó sin un programa congruente y a sus sesiones les faltó orden y dirección.

Sin embargo, casi al final de su gestión tomó una decisión capital para el futuro político de México; resolvió, ante la abdicación de Iturbide, que el *Tratado de Córdoba*, por el desconocimiento que de él hizo el gobierno español y ante la falta de respuesta de los príncipes de la dinastía de Borbón invitados a gobernar nuestro país, era insubsistente, "quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode".

Como consecuencia de esta declaración de los representantes nacionales, las diputaciones provinciales en diversas ciudades importantes del reino se pronunciaron en favor del establecimiento de una república federal.

El acta, fechada el 31 de enero de 1824, además de frenar la disgregación de las antiguas provincias, reiteró el ya aceptado principio de la división de poderes y en el artículo 10 estableció la fórmula de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores para la integración del Congreso.

Algunos meses después, ya concluidos los trabajos, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, conocida como la

Constitución de 1824, que organizó el Poder Legislativo en forma amplia y detallada. De esta materia se ocupa el primer documento constitucional mexicano, en el título tercero denominado "Del Poder Legislativo", dividido en siete secciones y nada menos que 76 artículos.

La fórmula adoptada por la primera Constitución federal mexicana, para la organización del Congreso, sigue de cerca a la Constitución estadounidense: deposita el Poder Legislativo en un Congreso general, dividido en dos cámaras, de senadores y de diputados. Para los diputados establece un periodo de dos años, determina que se elegirá un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que exceda de 40 mil y que los estados con menos población tendrían de cualquier modo, al menos un diputado. Se estableció que habría un suplente por cada tres propietarios.

Los requisitos para ser diputado eran: edad de 25 años cumplidos, dos años de vecindad en el estado o haber nacido en él; para los no nacidos en el territorio nacional, que entonces había muchos, se exigían ocho años de vecindad en el estado y ocho mil pesos de bienes raíces o bien, una industria que le produjera mil pesos cada año. Se exceptuó de la exigencia anterior a los nacidos en cualquier parte de América que en 1810 dependiera de España y que no se hubieren unido a otra nación, a quienes se les exigió tan sólo tres años de residencia y a los militares que con las armas hubieren sostenido, la independencia, caso en que se encontraban muchos de los antiguos compañeros de Iturbide.

Se excluyó de la posibilidad de ser diputados a los que carecieran de derechos de ciudadano, al Presidente y al vicepresidente de la Federación, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, a los secretarios de Estado y

a los oficiales de sus secretarías, a los empleados de Hacienda, gobernadores, comandantes, arzobispos, obispos, vicarios, jueces y comisarios de Hacienda. Sin embargo, todos ellos, podrían aspirar al cargo, si se separaran de sus "destinos" seis meses antes de las selecciones.

Para el Senado se establecieron requisitos y prohibiciones iguales, con excepción de la edad, que fue de 30 años. El 'Senado se integró por dos senadores por estado, renovable por mitades cada dos años.

Para la regulación de los trabajos del Congreso se dispuso en el artículo 34 de la Constitución: "se observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente". (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 27 de agosto de 2000).

Esta determinación, que debería de haber sido un artículo transitorio, es el fundamento de la legislación parlamentaria mexicana; las experiencias anteriores, la urgencia que había obligado a aplicar el reglamento de las Cortes de Cádiz, hicieron ver a los Constituyentes la necesidad de un reglamento propio para el Congreso mexicano.

Otras reglas importantes de derecho parlamentario de esta primera Constitución fueron:

- 1) La calificación de la elección de sus miembros, la haría cada cámara (artículo 35).
- 2) El quórum para abrir las sesiones se fijó en más de la mitad de los

integrantes de cada cámara (artículo 36).

3) Se estableció una fórmula de comunicación entre las cámaras de éstas con el Ejecutivo, a través de los secretarios o de diputaciones *ex-profeso* (artículo 37)

4) Se reguló el carácter de Gran Jurado para conocer de acusaciones en Contra de altos funcionarios federales y locales, a ambas cámaras, la de diputados cuando los acusados sean el Presidente o sus ministros y la de senadores cuando el acusado sea el vicepresidente (arts. 38, 39, 40).

5) Se estableció la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y se creó el juicio de procedibilidad ante las mismas cámaras, que se conoce como fuero constitucional (arts. 42 y 43).

6) Se estableció un pago a los legisladores por su trabajo, que se denominó "indemnización", que se determinó por ley y se pagaba por la Tesorería de la Federación (artículo 45).

7) Se estableció, lo que es evidente, pero que se hace, exacto en un precepto concreto, que los diputados y senadores podrán hacer propuestas de ley y de decretos en sus respectivas cámaras en el (artículo 41).

La sección sexta del título tercero se ocupa de la formación de las leyes y establece las reglas y los procedimientos para la presentación y discusión de



las propuestas, sin entrar en los detalles, que se dejan al reglamento.

Cabe destacar que en esta primera Constitución se precisan ya los conceptos de cámara de origen y cámara revisora, se regula el veto presidencial y se establecen los mecanismos para los casos en que la revisora, o bien el Ejecutivo devuelvan el proyecto con modificaciones.

Quizá uno de los puntos más significativos de esta parte de la Constitución de 1824 fue que se dejó al Congreso la facultad, no sólo de formular, modificar o revocar leyes, sino también la de interpretarlas.

En la última parte del título, la sección séptima, se establecen con más precisión normas estrictamente parlamentarias. Se señala que el Congreso general se reunirá el 1º de enero de cada año, con asistencia del Presidente, quien pronunciará un discurso (aún no se habla de informe) que el presidente del Congreso contestará en "términos generales".

El periodo de sesiones concluirá el 15 de abril, las sesiones serán diarias, con excepción de los días festivos y se podrían prolongar hasta por 30 días si el mismo Congreso lo juzga necesario, o bien, lo solicita el Presidente.

Se regulan las sesiones extraordinarias y se establece que ambas cámaras residirán en un mismo lugar, y se prevé el posible caso de traslado y diferencias acerca del mismo.

No se contempló una Comisión Permanente, que sí existía con el nombre de *diputación permanente* en la Constitución de Cádiz; en cambio se creó

una institución híbrida, encabezada por el vicepresidente de la República y conformada por la mitad de los senadores, sin intervención alguna de los diputados; sin embargo, a éste organismo no se le atribuyó ningún tipo de facultades.

En resumen, la Constitución federal de 1824 significa un acierto por su oportunidad para detener la disgregación de los estados y, desde el punto de vista técnico, establece reglas claras y congruentes en materia parlamentaria, alude al reglamento y deja sentados principios fundamentales, que serán retomados una y otra vez por las constituciones posteriores, hasta nuestros días.

## V. Constituciones Centralistas

Aún cuando la Constitución de 1824 estuvo vigente en su primera etapa hasta 1836, es decir, durante 12 largos años, lo cierto es que en ese periodo se sucedieron asonadas, cuartelazos, motines, un intento español de reconquista, reclamaciones de Francia y dificultades del centro con los gobiernos de los estados.

Todo ello llevó a los conservadores, triunfantes en 1835, a desconocer el sistema federal y a promulgar una Constitución centralista, que entró en vigor al iniciarse 1836.

El resultado fue una ley que se denominó *Bases Constitucionales* y que por estar dividida en siete cuerpos se conoce como *Constitución de las Siete Leyes*, que fueron promulgadas la primera en diciembre de 1835 y las otras

sucesivamente, hasta diciembre del año siguiente.

En la primera de las Siete Leyes se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, se suprimió la federación y se estableció un gobierno central y unitario, dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, se estableció un Congreso bicameral: la Cámara de Diputados integrada por el diputado por cada 150 mil habitantes. Para ser diputado se requería ser mexicano o de cualquier parte de América que antes de 1810 estado bajo el dominio de España, tener 30 años cumplidos y un capital que produjera al menos 1,500 pesos anuales.

Se excluían, por supuesto, al Presidente, a los miembros del Supremo Poder Conservador hasta por un año después de que dejaran de serlo, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los de la Corte Marcial, secretarios de despacho y sus oficiales, empleados de Hacienda, gobernadores, signatarios de la Iglesia y jueces, comisarios y comandantes generales.

La Cámara de Senadores sería un cuerpo aristocrático, integrado por 24 senadores que se renovarían por terceras partes cada dos años. La forma de elección de los senadores era por demás compleja y en ella intervenían la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, reunido el Presidente con una Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las juntas Departamentales y finalmente, el Supremo Poder Conservador.

Para los trabajos del Poder Legislativo se establecieron dos periodos de sesiones, se instituyó una diputación permanente para los recesos y la obligación de periodos extraordinarios de sesiones, si el Presidente o el Supremo Poder Conservador así lo resolvían.

Para la discusión y aprobación de las leyes se estableció que la Cámara de Diputados sería siempre cámara de origen y la de senadores sería la revisora; podrían iniciar leyes el Presidente y los diputados en todas las materias, la Suprema Corte en lo relativo a sus funciones de administrar justicia y las juntas departamentales, sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y modificaciones a las leyes constitucionales.

Durante la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes de 1836, México vivió en medio de turbulencias constantes; entre ellas, las más graves y peligrosas fueron la Guerra de Texas, territorio que se separó entonces de la nación mexicana, asumiendo su propia soberanía, y la guerra con Francia, para hablar de conflictos externos.

En la práctica, la oposición de los presidentes y en ocasiones del mismo Congreso al Supremo Poder Conservador, impidió que éste hiciera uso cabal de sus amplísimas facultades y desde fines de 1840 la Constitución centralista y conservadora dejó de tener vigencia.

Después de algunas vicisitudes, el presidente, Nicolás Bravo, designó para sustituir al Congreso a 80 personas notables, que integraron la Junta Nacional Legislativa, reunida para intentar, una vez más, sin la intervención

popular en esta ocasión y sin pasar por un proceso electoral, formular una Constitución para México.

El resultado de estos trabajos, fue la Constitución denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana conocida simplemente como Bases Orgánicas, y que fue sancionada solemnemente por el para entonces otra vez presidente, general Antonio López de Santa Anna, en junio de 1843. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Investigaciones Jurídicas, 27 de agosto de 2000).

Esta nueva Constitución fue centralista, adoptó el sistema de división por departamentos y suprimió al Supremo Poder Conservador, se volvió al esquema tradicional de los tres poderes y el Legislativo se depositó en dos cámaras, diputados y senadores, con la peculiaridad de que la sanción de las leyes correspondió al Presidente y sin ella no entraban en vigor, caso único en nuestra historia constitucional.

La Cámara Baja se integraría con un diputado por cada 70 mil habitantes, se renovarían cada dos años por mitad, mientras que la de Senadores se integraría por 63 individuos, dos tercios de ellos electos por las asambleas departamentales y el tercio restante, mediante un proceso en el que intervenían la Suprema Corte, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados; serían escogidos entre personas que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar o eclesiástica.

Se dieron en estas Bases Orgánicas algunas disposiciones de carácter expresamente parlamentario, se fijaron dos periodos de sesiones al año, de

tres meses cada uno, el primero a partir del 1º de enero y el segundo a partir del 1º de julio.

Se otorgó a la Cámara de Diputados la función de ser siempre cámara de origen y se estableció que la facultad de iniciar leyes correspondía al Presidente de la República, a las asambleas departamentales y a los diputados. Quedaron excluidos de esta facultad los senadores, que tenían la misión de revisar lo que los diputados aprobaran, la Suprema Corte también podía iniciar leyes, pero tan sólo aquellas relacionadas con sus funciones judiciales. Se creó una diputación permanente, para actuar en los recesos, integrada por cinco diputados y cuatro senadores.

Un dato de interés para el derecho parlamentario en el artículo 72 de las Bases Orgánicas es que se dispuso que todo lo relativo a juntas preparatorias, ceremonial, orden del debate y demás puntos conexos con las funciones de las cámaras, se fijaría en el Reglamento Interior del Congreso.

Mientras el Congreso formulaba su Reglamento, dispuso el artículo 72 (que debió ser un artículo transitorio) que los trabajos se regirían por el Reglamento del 23 de diciembre de 1824.

La vigencia de esta Constitución centralista terminó cuando ya en guerra con Estados Unidos de América, se restableció el federalismo y se puso nuevamente en vigor la Constitución de 1824.

## VI. Constitución de 1857 y Reforma de 1874

Bàtiz, señala (2004, p. p. 55) “De 1853 a 1867 no hay sino regímenes

aconstitucionales en nuestro país, unos conservadores y otros liberales, luchando entre sí, pero en ambos casos fuera de la normatividad constitucional.”

La Constitución de 1857 es sin duda la más importante del siglo XIX y hasta ahora la mejor redactada de todas las constituciones mexicanas; contiene cambios significativos en materia legislativa, y otros avances en capítulos como los denominados Derechos del Hombre y Ciudadanos Mexicanos.

En cuanto a reglas de derecho Parlamentario, lo más destacado es que dentro de la clásica división de tres poderes, de los cuales nunca podrán reunirse dos o más en una sola corporación, se confiere el Poder Legislativo a una sola asamblea denominada Congreso de la Unión (sistema unicameral o cameral). Es decir, se abandona el sistema bicameral que era ya una tradición en México, pues tanto la Constitución federalista de 1824 como las centralistas de 1836 y de 1843 habían mantenido la fórmula de dos cámaras, una popular integrada por diputados y otra, la de senadores, más o menos aristocratizante en las constituciones conservadoras y representativa de los estados de la Federación en la de 1824. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Investigaciones Jurídicas, 27 de agosto de 2000).

La Constitución estableció que el Congreso se renovarían cada dos años por elección indirecta y mediante escrutinio secreto. Para ser diputado establecieron los requisitos de edad, 25 años cumplidos al día de la apertura de las sesiones, la ciudadanía mexicana, el pleno ejercicio de los derechos, la vecindad en el estado o territorio por el que participará el diputado y por lo

que respecta a prohibiciones, sólo se estableció una: no pertenecer al estado eclesiástico.

No se dispusieron entonces limitaciones fundadas en que el diputado antes de su elección tuviera algún cargo en la milicia o en la administración pública, y tampoco y esto es muy importante, se prohibió la reelección de los diputados. Esta posibilidad de reelección fue también un elemento que, unido al sistema de asamblea única, dio fortaleza al Legislativo frente al Ejecutivo.

Se dispuso que hubiera un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, se dejó la calificación de las elecciones al mismo Congreso y se aprobó la regla según la cual los diputados serían inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrían ser reconvenidos por ellas.

Entre las reglas que se establecieron para el funcionamiento del Congreso, se fijó el quórum en más de la mitad de los diputados, se establecieron dos periodos de sesiones, el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, a cuya apertura tendría que concurrir el Presidente y pronunciar un discurso, para manifestar el estado en que se encontraba el país y el segundo periodo, improrrogable, sería del primero de abril al último de mayo del año siguiente.

La asistencia del Presidente a la apertura del primer periodo de sesiones es tan sólo repetición de disposiciones anteriores, que tienen más visos de protocolarias que de otra cosa, pero el agregado donde se exige que el discurso del Presidente contenga un informe del estado del país es una



innovación francamente política, que indica cierta primacía del Poder Legislativo, representación nacional, ante la cual el Ejecutivo está obligado a informar; al discurso presidencial, el presidente del Congreso contestaría en términos generales.

La Constitución de 1857 está dividida en ocho títulos, de los cuales el tercero se ocupa de la división de poderes y en él, la sección primera, contiene las normas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo.

A su vez, esta sección primera se divide, siguiendo una técnica legislativa propia, en cuatro párrafos:

1. De la Elección e Instalación del Congreso.
2. De la Iniciativa y Formación de las Leyes.
3. De las Facultades del Congreso
4. De la Diputación Permanente.

Las reglas que se ocupan de las elecciones de los diputados están más cercanas al derecho constitucional y al derecho electoral que al parlamentario, pero en cambio sí corresponden a esta última rama del derecho las que se refieren a la instalación del Congreso y las que se ocupan de regular las iniciativas, las que regulan las facultades de los congresistas y, sin duda, las que organizan a la llamada Diputación permanente.

Entre las normas de derecho parlamentario que aparecen en la Constitución liberal de 1857, están las siguientes:

1. La iniciación de las leyes es competencia del Presidente de la República, de los diputados y de las legislaturas locales. Se consideró por primera vez, para otorgarlas, un procedimiento privilegiado a las diputaciones estatales, que son el grupo de diputados federales de un mismo estado y que aparecieron en vez del Senado como la representación del sistema federal.

Se estableció un sistema para la discusión, en el que la falta de la cámara revisora se sustituyó con una doble discusión. Después de una primera discusión, se enviaría el expediente de ella al Presidente de la República y éste podría devolverlo con su opinión. Si fuere conforme, se procedería de inmediato a votar; de ser discrepante, se devolvería a la comisión con las observaciones del Ejecutivo. La segunda discusión sería entonces sobre un dictamen que ya tomó en cuenta las observaciones del Ejecutivo.

2. El quórum requerido fue de la mitad más uno y la aprobación de las leyes requería la mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los votos presentes.

3. En casos de urgencia notoria, por acuerdo de dos terceras partes de los presentes, se podrían dispensar o estrechar los trámites.

4. Se autorizó expresamente al Congreso para que formulara su propio reglamento interior y se facultó a los presentes para hacer concurrir a los ausentes a las sesiones.

5. Entre las facultades del Congreso de carácter procesal, se incluyeron expresamente en la *Constitución*, las de corregir las faltas y omisiones de los diputados presentes y nombrar y remover a los empleados de la

secretaría del mismo Congreso y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

6. Se estableció para los recesos una diputación permanente, integrada por un diputado de cada estado o territorio, con atribuciones específicas para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo dispusiera de la guardia nacional fuera de sus estados o territorios, para por sí o a petición del Ejecutivo convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a fin de autorizar los nombramientos de funcionarios del servicio exterior, recibir los juramentos del Presidente o de los ministros de la Suprema Corte y, finalmente, formular dictámenes en asuntos pendientes, para que la legislatura siguiente tuviera "desde luego de que ocuparse".

7. Las facultades sustantivas del Congreso fueron las tradicionales: aprobar leyes, aceptar nuevos estados a la Federación, intervenir en los conflictos de los estados y en general, funciones legislativas y políticas y las relacionadas con el gasto y presupuesto, que deberían ser analizados anualmente en el primer periodo de sesiones, así como la autorización de empréstitos públicos.

Esta Constitución, técnicamente bien formulada, dio al Congreso gran preponderancia al establecer el sistema de una sola cámara, al grado de que el Poder Ejecutivo se sentía incómodo e impedido de cumplir sus funciones, ante la constante observación de un Congreso que asumió, a partir del triunfo de la República sobre el Imperio, sus responsabilidades con seriedad y empeño en ejercerlas, al grado que siendo presidente Benito Juárez, su

ministro Sebastián Lerdo de Tejada propuso en una célebre circular del 14 de agosto de 1867, una reforma para reimplantar el sistema bicameral que se había abandonado hacía tan poco tiempo.

Se argumentó entonces que sería conveniente que estuviera representado, al lado del elemento popular, el elemento federativo, y que sería bueno para el país combinar la experiencia y la práctica de los senadores, de mayor edad y con más historia, con los impulsos de los diputados. Se requería, se dijo, combinar la juventud de los diputados, que era sinónimo de inexperiencia, con la madurez de los senadores.

La circular en un principio no tuvo acogida y más bien fue criticada en el Congreso. Pero el ministro de Juárez, a la muerte de éste, llegó a ser Presidente de la República y con un Congreso más adicto y dócil logró que en noviembre de 1874 se aprobara finalmente la reforma y se volviera al sistema de dos cámaras, que se encuentra en vigor hasta nuestros días.

## VII. Constitución de 1917 y sus Reformas

Durante la vigencia de 70 años de la Constitución de 1857, que se derogó en 1917, no hubo un gobierno en el que el Congreso brillara por su actividad, su participación en la vida política del país o en la elaboración de leyes.

Venustiano Carranza convocó a un Congreso constituyente, que se reunió en Querétaro a finales de 1916 y leyó un mensaje y presentó un proyecto de Constitución, en el cual respecto al Poder Legislativo, se repitió el sistema bicameral y se respetaron las líneas generales de la Constitución de 1857.

Entre las líneas generales de la Constitución vigente en materia del derecho parlamentario, aparece el bicammarismo, que se consagra en el artículo 50, en el que se establece que el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de diputados y una de senadores.

El Congreso tiene la atribución eminentemente parlamentaria de dictaminar primero a través de sus comisiones y de discutir después, los proyectos de ley y la más importante de las funciones en esta materia, que es la de aprobarlos o rechazarlos, sea que surjan de su mismo seno en los congresos locales o del Presidente de la República.

La Constitución de 1917, por otra parte adoptó el sistema de libertades del siglo XIX y enumeró en preceptos separados, las funciones propias del Congreso. También adoptó el sistema bicameral para la aprobación de las leyes, esto es, que requieren aprobación sucesiva de las dos cámaras y confirió funciones exclusivas para cada una de las cámaras.

Otras funciones, formal pero no materialmente legislativas, son acordar el cambio de residencia de los poderes de la Federación y las relativas a las cuestiones económicas en materia de impuestos, celebración de empréstitos, facilitar el comercio entre los Estados y establecer casas de moneda, fijar las condiciones de éstas y el valor de la moneda extranjera, así como adoptar un sistema de pesas y medidas.

Las facultades en materia militar son, en primer lugar, declarar la guerra,

levantar y sostener las instituciones armadas y organizar la guardia nacional. En materia educativa, le compete organizar y sostener escuelas de todo tipo, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura.

Otras funciones de las funciones son conceder licencias al Presidente de la República para ausentarse del país, aceptar su renuncia y nombrar a quien debe sustituirlo como interino o provisional.

Entre las funciones formal y materialmente legislativas están todas las facultades de legislar en materia federal, que en el texto inicial de 1917 llegaban hasta la fracción XXIX y que se han extendido con fracciones que conservan ese mismo ordinal XXIX, pero a las que se les ha agregado letras de la B a la H hasta esta fecha.

Finalmente, están las llamadas facultades implícitas en la fracción XXX, que son las de expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades enumeradas en el artículo 73 y las que se encuentren concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

Además de estas funciones propias del Congreso General, la Constitución de 1917 le confirió la de elaborar su propio reglamento interior, tomar medidas para hacer concurrir a diputados y senadores a las sesiones y corregir las faltas u omisiones de los legisladores; también se le autorizó para expedir la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que es el órgano fiscalizador del gasto del Ejecutivo.

Independientes de estas funciones o atribuciones correspondientes a las cámaras, en tanto integrantes del Congreso, se les confieren funciones exclusivas a cada una de ellas.

Por último, otras funciones son comunes a ambas cámaras, pero cada una las ejerce por separado; entre ellas están las de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse con la otra cámara o con los otros poderes, nombrar empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. Podrá, cada una, expedir convocatorias para elecciones extraordinarias, a fin de cubrir vacantes de sus miembros.

Otras reglas constitucionales que sirven de fundamento al derecho parlamentario son las que se refieren a los requisitos para ser diputado o senador, a la integración de las cámaras y a los grupos parlamentarios, normas que son, algunas, originales del proyecto aprobado en 1917, pero muchas más, producto de reformas recientes.

Muchas son las reformas que en materia parlamentaria se han introducido a los textos originales de 1917; entre ellas destacan el aumento de dos a tres años para renovar la Cámara de Diputados, aprobado en 1933; incremento del número de habitantes por el que será electo un diputado, originalmente de 60 mil, que subió a 100 mil en 1928 y a 150 mil en 1952.

El artículo 52 actualmente vigente establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, con lo que se suprimió el número de habitantes para determinar el número de diputados,

y 200 más por el principio de representación proporcional.

## **2.4 Formación y Sanción de Leyes**

Además de la aprobación, modificación o derogación de leyes, el Congreso tiene una serie de facultades relacionadas con Regulación del sistema federal, como admitir nuevos estados al pacto federal, erigir en estados los territorios (actualmente derogada, porque los territorios que existían en 1917 son ahora estados de la Federación) y establecer nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

También son reglas del derecho parlamentario constitucional las que se encuentran en la sección II, del capítulo II, del título III de la Constitución, que se denomina *De la Iniciativa y Formación de las Leyes*, en el que encontramos que pueden iniciar leyes, el Presidente, los diputados y senadores y las legislaturas de los estados. A las iniciativas del Presidente, de los congresos de los estados o de las diputaciones de los estados, esto es, del grupo de diputados federales provenientes de una misma entidad, se les da un trato preferencial y pasan directamente a comisiones; las iniciativas de diputados o senadores deberán sujetarse al trámite que prevea el reglamento.

La regla general para la formación de una ley es que se apruebe en ambas cámaras y no sea vetada por el Ejecutivo. Si éste la veta en todo o en parte, tiene que regresar a las cámaras para volver a discutirse y si se aprueba ahora por dos terceras partes del número total de votos en cada cámara, volverá al Ejecutivo para su promulgación sin que éste pueda ya



detenerla.

Se establece que las votaciones de las leyes o los decretos serán nominales y que por regla general, las iniciativas pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, con excepción de proyectos o de empréstitos, contribuciones o impuestos sobre reclutamiento de tropas, que deberán tener como cámara de origen a la de diputados.

El procedimiento para la formación de las leyes que expide el Congreso es el siguiente:

#### I. Iniciativa

La iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, proveniente de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos y que, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución federal, en México son el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Por otro lado, hay que destacar que en nuestro país, hasta el momento, quien en forma preponderante ha ejercido este derecho, es el Ejecutivo federal, y hasta en fechas muy recientes, por regla general, sus iniciativas siempre se convirtieron en ley, además, "es facultad exclusiva del presidente de la república -de acuerdo con el artículo 74 constitucional, en su fracción IV- presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, así como la presentación del presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública".

Por lo que a los otros sujetos autorizados para presentar iniciativas

legislativas corresponde, la Constitución no dice si es necesario un número determinado de senadores o de diputados del Congreso de la Unión, por lo que se considera que cualquier diputado o cualquier senador lo puede hacer. Por lo que toca a las legislaturas de los estados, sus iniciativas están reguladas por las constituciones estatales, que establecen los requisitos que deben reunir.

Es obvio que en México el número de los sujetos que puede iniciar una ley, en el ámbito federal, es muy reducido; la Constitución no admite iniciativas de los particulares, sin embargo, las comisiones del Congreso, pueden hacerlas suyas y presentarlas como propias.

En cuanto al trámite que le corresponde a cada una de las iniciativas, el artículo 71 constitucional, en su segundo párrafo establece que las iniciativas del presidente de la república, las legislaturas estatales o las diputaciones locales pasan a comisión, y aquellas presentadas por uno o varios miembros de las cámaras "se someterán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

## II. Dictamen

Este acto corresponde a la comisión de dictamen legislativo, a la que, para tal fin, se turne un proyecto de ley.

El presidente de la comisión es el responsable de los expedientes que se le hayan hecho llegar y una vez que la comisión los recibe se inicia la deliberación en torno al proyecto en cuestión. La mencionada comisión puede

hacer las modificaciones que considere necesarias. En la práctica, por regla general, se acostumbra que el presidente turne el proyecto de ley a uno de los miembros de la comisión, quien debe elaborar el proyecto de dictamen, que después será votado por el pleno de la comisión.

El dictamen debe constar de una parte expositiva, que, según mi opinión, equivale a la exposición de motivos que acompaña a una ley, y debe terminar con la parte propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente. Debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la comisión, y si alguno no hubiera estado de acuerdo puede manifestarlo en un voto particular.

### III. Discusión

Una vez redactado el dictamen de la comisión y con anterioridad a su votación por el pleno de la asamblea, será estudiado y analizado por sus miembros en el periodo de discusión.

Existen ciertas formalidades legales que deben cumplirse en este periodo. Tales como la formación de listas de participantes, el orden en que los oradores inscritos expresarán su opinión a favor o en contra del dictamen o del proyecto de ley, el número de veces que cada uno puede intervenir y el tiempo de las intervenciones.

Las etapas sobresalientes del periodo de discusión son las siguientes:

Primera lectura. Se inicia con la entrega a los legisladores del proyecto de

ley, del dictamen y de los votos particulares, si los hubiere, para que cada miembro de la cámara los conozca, estudie y prepare su intervención.

Segunda lectura. Es la lectura del proyecto de ley y el dictamen, en lo general y en lo particular, que tiene lugar durante el desarrollo del debate, en el que pueden darse determinadas circunstancias que se consignan en los párrafos siguientes:

Moción de orden. Es una reclamación hecha por alguno de los miembros de la cámara, durante el desarrollo del debate, que deberá hacerse a través del presidente de la misma. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General establece las causas por las que puede ser interrumpido un orador que tiene derecho a hacer uso de la palabra, interrupciones que tienen el fin de hacer alguna aclaración en torno al debate, y pueden comprender la lectura de algún documento, el señalamiento de alguna infracción a las disposiciones del ordenamiento anteriormente citado, y también cuando se injurie a personas o corporaciones o cuando el orador se aparte del asunto que se está discutiendo.

Moción suspensiva. También la ley prescribe las causas por las que se puede suspender la discusión de un dictamen o de un proyecto de ley, a saber: por haber llegado la hora establecida por el *Reglamento* para que se suspenda la discusión, porque parezca mejor conocer otro asunto, que de acuerdo con la cámara sea de mayor urgencia; por desórdenes graves ocurridos en la cámara durante el desarrollo de la discusión; por falta de quórum, o porque alguno o algunos de los miembros de la cámara consideren la necesidad de suspender el debate y la suspensión sea aprobada por el organismo.

La moción suspensiva también debe reunir los requisitos previstos por la ley. Debe comenzar con la lectura de la moción de suspensión, a continuación, el proponente o alguien que esté en contra de la propuesta puede hacer uso de la palabra para defender su postura. Después se puede discutir y votar la moción. La moción suspensiva suele presentarse, por regla general, cuando la asamblea considera que el proyecto debe regresar a la comisión de dictamen, si se piensa que ésta debe tener en cuenta alguna observación hecha en el debate, que de pie a la redacción de un nuevo dictamen.

La ley también prescribe que la discusión de un proyecto se haga primero en lo general, esto es, en su conjunto y, después, en lo particular, o sea, la discusión artículo por artículo. La anterior disposición legal sirve para procurar el cuidado del legislador en la formación de las leyes, ya que, se espera que sus partes sean congruentes entre sí. Cuando la asamblea no apruebe el proyecto, en lo general, éste puede volver o no a la comisión respectiva, si se vota por la primera opción, la comisión debe reformarlo, si por la segunda, el proyecto se tendrá por desechado.

#### IV. Votación para aprobar o rechazar un proyecto de ley

Por medio de la votación, las cámaras llegan a un acuerdo, bien sea para aprobar o para rechazar un proyecto de ley o decreto.

La votación viene después del periodo de discusión del proyecto. En México, por disposición del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, la votación de los proyectos de ley es nominal. Ésta es la

votación en la que cada uno de los legisladores, poniéndose de pie y luego de decir su apellido y su nombre, expresa su voto, con un sí o un no. Un secretario apunta los votos favorables, y otro, los votos que vayan en contra del proyecto. Una vez que ha votado cada uno de los legisladores, votarán los secretarios y el presidente y después se hace el cómputo de los votos.

## V. Sanción

Esta etapa es aquella que aparece una vez que el proyecto ha sido aprobado por las cámaras y es enviado al Ejecutivo, quien si lo considera conveniente puede ejercer el derecho de veto que le corresponde.

Según el inciso B del artículo 72 constitucional, se considera que el proyecto fue aprobado por el Ejecutivo, si dentro de un plazo de diez días no lo devuelve a la cámara de origen, con las observaciones correspondientes. Si las sesiones del Congreso ya hubiesen concluido, la devolución debe hacerse el primer día útil del siguiente periodo de sesiones.

Si el presidente ejerce el derecho de veto, el proyecto deberá discutirse nuevamente por la cámara de origen; si es votado favorablemente por las dos terceras partes de sus miembros, se remite a la cámara revisora y, en caso de que ésta lo apruebe, en una votación que requiere de la misma mayoría, el proyecto regresa al presidente

## VI. Promulgación y publicación

En la doctrina constitucional mexicana existen opiniones diferentes en cuanto

a precisar el significado de estos términos. Tena Ramírez, (1984) considera que promulgar una ley quiere decir que el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley" y "ordena su publicación".

Para Jorge Carpizo (1979) no existe diferencia entre estos términos y considera que la Carta Constitucional los utiliza como sinónimos, ya que, en tanto que el inciso C del artículo 72 constitucional, establece que cuando un proyecto de ley, vetado por el Ejecutivo, regresa a la cámara y ésta lo sanciona, el proyecto "volverá al Ejecutivo para su promulgación", mientras que el inciso A del mismo artículo establece que cuando el Ejecutivo decida no vetar el proyecto "lo publicará inmediatamente".

Como quiera que sea, cuando el presidente recibe un proyecto de ley, pasada la etapa de sanción, debe proceder a ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## VII. Iniciación de la vigencia

La vigencia de la ley, o sea, el momento en que se hace obligatorio su cumplimiento, puede coincidir con la fecha de publicación en el periódico oficial o puede ser otra fecha, señalada por la misma ley, en sus artículos transitorios.

El periodo que transcurra entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina con el nombre de *vacatio legis*.

## 2.5. Concepto de Partido Político

Puede definirse a los partidos políticos como la organización política que se adscribe a una ideología determinada o representa algún grupo en particular. Son de creación libre, amparados en el derecho de asociación, pero no son órganos del Estado, por lo que el poder que poseen lo ejercen en virtud de lo dispuesto en los Estatutos y sobre las personas que han aceptado dichos Estatutos y pasado a engrosar las filas del partido.

También puede denominarse partido político a toda *organización de personas que se plantea como objetivo la conquista o mantenimiento de espacios de poder en el estado*. Es decir que, para nosotros, los elementos de un partido son tres: las personas, el objetivo de acceso o conservación de poder estatal, y la organización de esas personas con esa finalidad.

Estos grupos pueden formarse también en torno algún tema de interés especial. Los partidos políticos en una democracia ayudan a articular e informar a la opinión pública de sus planes y propósitos, constituyen unidades organizativas a las que se les reconoce el derecho de participar en un proceso de elección política por medio de la presentación de candidatos y programas de acción o gobierno. Así como de proveer de funcionarios en cargos de confianza política o que requieran una decisión política antes que una técnica.

Cabe destacar que no son órganos del Estado ni han sido configurados por los votantes, ni representan la voluntad general por lo que no son competentes para destituir de sus cargos a los representantes que en efecto habían sido elegidos por los ciudadanos, aunque se permite que los partidos presenten a sus candidatos a los electores como propios.



### **2.5.1 Origen Histórico de los Partidos Políticos**

Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral.

Los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en

condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

## **2.5.2. Los Partidos Políticos en la Democracia**

En los siguientes apartados se analizarán las funciones primordiales de los partidos pues evidentemente en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos, es decir las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

### **2.5.2.1 Funciones Sociales.**

Las funciones sociales, nos dice Blanco Valdés, (1990, p.24) “son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.”

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la

tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos.

Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

Otra función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticas y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la

conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticas, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

### **2.5.2.2 Funciones Institucionales**

Pedro de Vega, (1979, p. 17) señala:

“El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.”

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son

los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

### **2.5.3. Organización, Procedimientos y Estructura**

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc. Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos: las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.

En los partidos, la defensa y garantía de los derechos fundamentales aparece de manera más restringida, y en todo caso limitada a un contenido exiguo, basado en algunos de los principios democráticos del texto constitucional o del programa de cada partido, o bien, delimitando la democracia interna exclusivamente a una democracia procedimental o de reglas mínimas, sin tomar en consideración la cuestión de los derechos fundamentales de los militantes.

Algunos de los derechos que se suelen garantizar a los militantes son: la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales; la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido; la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos; la revocabilidad de los cargos; el carácter

colegiado de los órganos de decisión; la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido; la libertad de expresión en el seno interno; la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; el ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción; el acceso a la información sobre cualquier asunto; el libre debate de las ideas y de las decisiones principales: la seguridad jurídica; la formación de corrientes de opinión y, en algunos casos, la existencia de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa para reformar normas o instituciones partidarias, etcétera.

Generalmente, éste cúmulo de derechos no se contemplan ni en la legislación ni en los estatutos de los partidos, aunque la tendencia, al menos la teórica, insiste en su reconocimiento, tanto en la legislación como en la regulación interna.

Además de la amplitud de los derechos de los militantes, existen otras cuestiones que afectan la democracia interna y las prerrogativas de los afiliados. Éstas tienen que ver con el problema de la titularidad de los escaños; la exigencia de la dimisión sin fecha y otras sanciones que algunos partidos imponen a sus legisladores; la cuestión del abandono del partido por parte del legislador, y las dificultades que plantea la escisión del partido durante una legislatura. Cada uno de los problemas mencionados puede ser resuelto de distinta forma y dependiendo de la legislación de cada país.

La organización y los procedimientos no son menos importantes para la democracia interna. Lo indispensable en éste ámbito consiste en que la

voluntad se forme de abajo hacia arriba y nunca en sentido inverso. El órgano supremo es la asamblea de miembros, y de ella tienen que surgir las principales líneas doctrinarias y de acción de los partidos. Toda elección debería respetar las garantías del sufragio, y los acuerdos tomados ser resultado de una decisión mayoritaria.

Una gran dificultad es precisar los contenidos mínimos de la organización y los procedimientos democráticos en el interior de un partido político. Como en el caso de la tabla de derechos fundamentales de los militantes, los elementos mínimos para tener una organización y procedimientos democráticos dentro de un partido dependen del contexto histórico, el nivel de la constitucionalización de los partidos, el tipo de régimen político y la legislación secundaria en materia político-electoral.

Algunos elementos de organización y procedimientos que, en un régimen democrático, los partidos podrían contemplar para garantizar la democracia interna serían los siguientes:

- 1) Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
- 2) Respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión.
- 3) Acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
- 4) Regulación de la posición jurídica
- 5) De los miembros con base en la igualdad de derechos, para hacer posible la participación de cada uno en los asuntos del partido.
- 6) Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación. Para estos casos es conveniente establecer procedimientos equitativos e



imparciales, accesibles a cualquier interesado. Es necesario contar dentro del partido con un órgano neutral que decida sobre los rechazos y otras cuestiones.

7) Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión. La conducta punible ha de comprobarse debidamente y ha de ser conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y respetando todas las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.

8) Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera.

9) Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos.

10) Plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.

11) Existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia.

12) Selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general.

13) No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular.

14) Elaboración de actas de las asambleas respetando formalidades previamente establecidas.

- 15) Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla.
- 16) Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas.
- 17) Garantías para la manifestación de las diversas tendencias internas.
- 18) Prohibición de disolver o expulsar agrupaciones territoriales de rango inferior, así como de destituir órganos enteros del partido, permitiéndose la aplicación de sanciones únicamente en casos individuales.

En el siguiente capítulo se hará un estudio particularizado del Poder Legislativo en cuanto a su organización y atribuciones, tanto del Congreso como de cada una de las Cámaras y de los partidos políticos en México.

**CAPÍTULO 3**  
**NATURALEZA JURÍDICA DEL PODER LEGISLATIVO Y**  
**DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

El presente capítulo presenta la naturaleza jurídica de las instituciones mencionadas, precisando que puede observarse en diversa óptica de dos vertientes.

La primera es la naturaleza, como fuente normativa, positiva y vigente de las mismas.

La segunda, como origen doctrinario de las instituciones sobre las que se trata.

Al estar ya sentada la fuente teórica doctrinaria de las instituciones en análisis, entonces la disertación se inclina estrictamente hacia las fuentes normativas del Poder Legislativo y de los Partidos Políticos

### **3.1. Elección e Instalación del Congreso**

De acuerdo con lo que dispone la Constitución: el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El artículo 51 constitucional señala que 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. Además, dispone que estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación

mayoritaria 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.

El artículo 56 constitucional señala que la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años, asimismo, por cada senador propietario se elegirá un suplente.

El Instituto Federal Electoral de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de

senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 constitucional y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le

hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiera quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días citados.

Incurren en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de éste artículo. También incurren en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaran electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

En opinión de Rafael Serrano (2003, p.121.) “Concebir al Órgano Legislativo únicamente como hacedor de leyes, sería menoscabar el sentido real de una sana y verdadera división de poderes.”

La labor del aparato legislativo posee además de la creación de leyes, otra responsabilidad social, que es la de servir como contrapeso político a las decisiones de los otros dos poderes, generalmente a la del Ejecutivo, como ya se había mencionado.

La responsabilidad social, a la que se hace mención en el párrafo anterior, halla su realización en funciones como la meramente legislativa, pero también en otras que van en paralelo a la anterior y que están en el terreno de lo financiero y presupuestario, el control, la de dirección política y la jurisdiccional.

### **3.2. Iniciativa y Formación de las Leyes**

Respecto a la principal; pero no única del Congreso se encuentra la de iniciar y formar leyes, que se señaló ampliamente en cuanto a su formalidad en apartado anterior; se precisa que la Constitución establece en su artículo 71 que el derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, deben



pasar a comisión. Las que presenten los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Asimismo, el artículo 72 constitucional explica que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo éste término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuera confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. En todo caso, las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

Sin embargo, si algún proyecto de ley o decreto, fuera desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuera aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobara por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo; pero si lo reprobara, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Sí un proyecto de ley o decreto fuera desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se

deben observar los mismos trámites establecidos para su formación.

Así, todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Debe subrayarse que el Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

### **3.3. Facultades del Congreso**

Se comentó que la responsabilidad social del Congreso, halla su realización

en funciones como la meramente legislativa, pero también en otras que van en paralelo a la anterior y que están en el terreno de lo financiero y presupuestario, el control, la de dirección política y la jurisdiccional.

#### A. Función Legislativa

La función legislativa es entendida como la actividad del poder público que se traduce en la producción de normas generales. Ésta es la función que generalmente prevalece para ilustrar la función principal del órgano legislativo; sin embargo, éste proceso es más complejo que la formulación de enunciados imperativos de características jurídicas, ya que en su elaboración se toman en consideración diversos factores que pretenden desentrañar la voluntad de los gobernados.

Fernando Santaolalla (1990, p.235) al respecto, establece que:

“la función legislativa es considerada como la más característica de los Parlamentos, hasta el punto de que tradicionalmente se ha conocido esta institución como el Poder Legislativo del Estado, o simplemente como el Legislativo.”

Esta función, en su opinión, consiste en la aprobación de las normas jurídicas con ampliación general y que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico. Así, la función legislativa de los Parlamentos da lugar al primer escalón jerárquico del Derecho positivo por debajo de la Constitución.

Por su parte, Francisco Berlín Valenzuela (2004, p. 138) observa que:

“la función legislativa es considerada una de las más importantes entre las que realiza el Parlamento, por ser la creación misma del Derecho, y que se

materializa en una función jurídica que consiste en plasmar en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una Nación han instituido o pretende instituir, como norma para normar conductas o relaciones individuales o colectivas.”

A su vez, Susana Thalía Pedroza de la Llave (1997, p. 216) al referirse a la función legislativa señala que:

“...dicha función del Congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste en su conjunto -o sus Cámaras- formulan o produzcan, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas. éste proceso por lo general es ordinario y consiste en la formación o creación de leyes o decretos. Cabe observar que en cuanto a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que es de tipo estricta y rígida, se distingue del procedimiento para la producción normativa ordinaria por una tramitación especial o de un proceso legislativo en muchos aspectos distintos y más difícil que el ordinario.”

## B. Función Financiera y Presupuestaria

Dentro de éste rubro se aglutinan las facultades económicas que comprenden a las tributarias, patrimoniales, económicas o de control financiero.

Esta facultad se puede concebir como la obligación que tiene el Órgano Legislativo para expedir leyes que tengan, como objeto, establecer las contribuciones necesarias para alcanzar el bienestar general.

Actualmente los Congresos, basándose en esta función, están facultados para imponer contribuciones suficientes para cubrir el presupuesto, para determinarle al Ejecutivo los parámetros bajo los cuales podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, y donde se incluye también la facultad de aumentar o disminuir las partidas presupuestales para los empleos públicos, determinar la partida necesaria para sostener a las

fuerzas armadas, establecer casa de moneda y todo lo relativo al establecimiento del valor de las monedas extranjeras, y establecer otras contribuciones para poder cubrir ciertas necesidades como las educativas, el servicio público, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, la aprobación del presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública entre otras, dependiendo de cada Constitución,

Existe otro factor muy interesante para analizar: el concerniente a la obligación que tiene el Legislativo de verificar que el presupuesto aprobado se aplique con los fines y montos autorizados. Esta facultad de verificación se efectúa a través de la Auditoría Superior de la Federación del mismo Congreso.

### C. La Función de Control

El Poder Legislativo ejerce la función de control por la vía institucional o de manera difusa, con lo cual se obliga a una responsable actividad gubernamental, y en su caso a tomar las medidas necesarias, directas e indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados.

De acuerdo con esta idea y de conformidad con la teoría del control parlamentario, para que esta función sea aplicada correctamente es necesario considerar las siguientes interrogantes: ¿quién realiza dicho control?, ¿sobre quién es realizado?, ¿cuáles son los criterios? y ¿cuáles son los fines?

Esta función es de gran importancia sobre todo en los regímenes presidenciales, debido a que la permanencia del Ejecutivo no depende del Parlamento o Congreso y los mecanismos de control tienen como objetivo supervisar el gasto público.

Cabe señalar que esta función es para mantener el equilibrio entre los poderes, con el cual controla y fiscaliza las actividades de los otros órganos del poder político y que en aquellos países con un marcado presidencialismo dicho control es, con mayor frecuencia, en dirección al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, es necesario saber que dentro de la teoría del control existen controles entre los órganos como pueden ser entre el Legislativo y el Ejecutivo, o entre el Judicial y el Legislativo o el Ejecutivo; es decir, controles horizontales entre poderes u órganos diversos e independientes. A pesar de que también existan controles en los otros poderes, esta función es esencial del Poder Legislativo, en virtud de que, en dicho poder, está depositada la representación del pueblo, mismo que como titular de la soberanía tiene el derecho de demandar, a través de sus representantes, la buena conducción de los asuntos públicos.

Para poder decir que un Poder Legislativo cuenta con las debidas funciones de control, éste debe tener las siguientes facultades o al menos alguna de ellas:

1. Revisar y analizar el informe que le deberá rendir el órgano Ejecutivo.
2. El Congreso debe ser quien declare la guerra previa revisión de la

propuesta del Ejecutivo.

3. La creación de un órgano contralor o revisor, tanto de la determinación como la aplicación del presupuesto.

4. La participación del Poder Legislativo para la designación de los integrantes de otros poderes, como por ejemplo de los embajadores y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Consejeros de la Judicatura y la remoción o ratificación de ciertos funcionarios.

5. La determinación del Legislativo sobre el permiso al Ejecutivo para que realice parte de sus actividades, como viajar al extranjero.

6. Ordenar o aprobar la movilización de tropas, celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

7. La moción de censura misma que puede tener como sanción:

- a) La exigencia de responsabilidad colectiva del gobierno,
- b) la cuestión de confianza, la creación de comisiones de investigación,
- c) La responsabilidad política, entre otras.

La función de control es aplicable en cualquier Estado, aunque se requiere poner atención a que dichos controles estén acordes con los principios consagrados en Ley fundamental y adicionalmente considerar el tipo de régimen o gobierno establecido. Por ello, los controles deberán observar principios de legalidad y de viabilidad política. El exceso de



controles puede frustrar los fines para los que fueron creados, primordialmente a través del fraude a la Ley’.

Para que esta facultad de control tenga los efectos positivos esperados, es necesario hacerla efectiva a través de una cultura de la responsabilidad en el servicio público para que el sujeto que sea controlado, es decir, el Poder Ejecutivo, no siempre le resulte ingrato estar sujeto al escrutinio directo. Adicionalmente, esta actividad de control puede apoyarse sólidamente en mecanismos bien estructurados que garanticen un control difuso; es decir, que las inspecciones y los desacuerdos que existan entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se canalicen a instancias de vigilancia incrustadas en la misma actividad que puede ser motivo de desacuerdo.

#### D. La Función Jurisdiccional

La explicación de esta función tiene su mejor expresión si se atiende a su historia, anteriormente era común que el propio Legislativo conociera de los asuntos electorales; sin embargo, actualmente se han creado instancias judiciales que han suplido con mayor especialidad y ventaja la calificación y conocimiento de los procesos electorales y sus posibles delitos. Ejemplo de lo anterior en México ha sido la creación del Tribunal Federal Electoral o lo que en algunos países se conoce bajo la nomenclatura de *Tribunal Constitucional*.

Sí bien es cierto que las instituciones jurídicas han encontrado maneras diversas de lograr sus fines y sin necesidad de activar las funciones tácitas del Congreso o del Legislativo, existen algunas otras que guardan todavía la

necesidad de ser éste el Poder que tenga conocimiento en caso de presentarse asuntos controvertidos. Tal es el caso del examen de compatibilidades que pueden afectar a cada uno de sus miembros o bien, el enjuiciamiento de los delitos cometidos por sus propios miembros o los del gobierno.

El Poder Legislativo, expresa Pedroza de la Llave (2003, p. 241) puede realizar:

“actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable”, a estas circunstancias se le pueden denominar funciones jurisdiccionales, las cuales se pueden dividir principalmente en la declaración de improcedencia y en el juicio político.

Por lo que hace a la primera función jurisdiccional, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona (1999, p. 684) observan:

“La declaración de procedencia se refiere a la materia penal, antes era conocida en nuestra tradición parlamentaria como desafuero. Sigue un procedimiento similar a la anterior, pero se ventila solamente ante la Cámara de Diputados, misma que en el pleno tiene que dictaminar si ha lugar a proceder o no contra el inculpado, si el resultado fuera adverso a éste será destituido de su cargo y se le pondrá a disposición de los tribunales competentes.”

Por lo que hace a la segunda función, es decir al juicio político, tiene un origen inglés, surgido cuando el Parlamento encabezado por Cromwell, en 1649, ordenó la decapitación del rey Carlos I. A partir de entonces se definió que el titular del gobierno puede ser juzgado por el órgano Legislativo. En el sistema constitucional mexicano, de acuerdo con el artículo 110, el juicio político comprende como justiciables: político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

#### E. La Función de Representación

Esta función puede ser también considerada como la más importante. Generalmente en los países donde existen dos Cámaras, una representa al Pueblo y la otra a las entidades que conforman dicha Nación. En el caso concreto de México, desde el punto de vista estructural, la Cámara de Senadores corresponde a la naturaleza del órgano representativo de los intereses de los Estados de la Federación, aunque en la actualidad esto ha entrado en un debate ante la errónea estructura que incluye Senadores de carácter plurinominal que vicia la representatividad al provocar que haya estados que cuentan con una ventajosa representación de sus intereses.

Por otra parte cabe señalar que existen autores que al hablar de la función de representación, aglutinan los conceptos de representación y de

orientación política, como por ejemplo Fernando Santaolalla (1990., p. 245) quien señala: “Es la función consistente en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos.”

Ejemplos de la función relativa a la orientación política, pueden citarse los siguientes casos:

1. Expedición de leyes dirigidas a la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

2. La expedición de leyes para reglamentar el desarrollo integral del Estado.

3. Expedición de leyes que regulen las condiciones sobre las cuales debe prestarse el servicio público condicionado.

4. Regulación de los precios máximos de los productos necesarios para la economía nacional y el consumo popular.

5. Expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

6. Emisión de leyes de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de naturaleza económica.

7. Regulación de la inversión extranjera y para la transferencia de tecnología que requiere el desarrollo nacional.

Sobre el mismo punto, refiriéndose a la función de representación, Francisco Berlín Valenzuela (1993. p. 130) comenta que:

“Nació esta función de los factores cualitativos que fue experimentando el hombre en su evolución social y porque en la actualidad resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una Nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de

decisiones que afectan a la población, lo que nos trae a la mente el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, quien manifestó, respecto a la representación, que es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos.”

Analizado éste punto y como ya se había enunciado, se puede asegurar que la función de representación puede válidamente considerarse como la base de las mencionadas, pues es la que otorga el fundamento filosófico, político y jurídico de la naturaleza del Poder Legislativo.

La Constitución, específicamente, en su artículo 73, otorga las siguientes facultades al Congreso:

- I. Admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Se deroga 6 octubre 1986
- III. Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2º Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3º Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7º Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás Estados.

Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

4. Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

5. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal

informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

6. Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

7. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

8. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

9. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

10. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

11. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

12. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

13. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Se señala que habrá un Consejo de Salubridad General que dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país, sin embargo, las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

14. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

15. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;



16. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

17. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

18. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

19. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

20. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

21. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión,

control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

22. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

23. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

24. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.

25. Para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el comercio exterior;
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5º. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica;
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
  - d) Cerillos y fósforos;
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
  - f) Explotación forestal.
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

26. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

27. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto

de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

28. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

29. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

30. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

31. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

32. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que

determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

33. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

34. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

35. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

36. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

37. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

38. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta

Constitución a los Poderes de la Unión.

### **3.4. Requisitos para ser Diputado**

Considerando que el Congreso esta conformado por dos Cámaras, la de diputados y la de senadores, se hace indispensable analizar particularmente: los requisitos para diputado y para senador, así como las atribuciones que les torga la Carta Magna.

Para ser diputado se requiere, de acuerdo con el artículo 55 constitucional:

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

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

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 alguna 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 noventa 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 noventa 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, aun 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, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59, el cual dispone que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

El artículo 7º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 14 de enero de 2008, amplía los requisitos para poder ser diputado o senador al citar:

“Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral;

y



f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.”

### **3.5. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados**

Las atribuciones expresas de la Cámara de Diputados de acuerdo con el artículo 74 constitucional son:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a

más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

IV. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

V. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

### **3.6. Requisitos para ser Senador**

El artículo 58 constitucional dispone que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

De esta manera, los requisitos para ser Senador, explícitamente, son:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;

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 alguna 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 noventa 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 noventa 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, aun 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, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59, el cual dispone que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De la misma forma que para los diputados, el artículo 7º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 14 de enero de 2008, amplía los requisitos para poder ser senador al citar:

“Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral;

f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.”

### **3.5.1. Facultades Exclusivas del Senado**

De acuerdo con el artículo 76 constitucional, son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el

Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con

aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En éste caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos



previstos en esta Constitución;

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

### **3.6. El Registro de los Partidos Políticos**

En México, la Constitución Política concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos de derecho y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo. Sobre esta base, el orden constitucional les reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

1) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.

2) Contribuir a la integración de la representación nacional.

3) Posibilitar, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulen mediante el sufragio

universal libre, secreto y directo.

En ejercicio de sus derechos constitucionales, los ciudadanos pueden asociarse de manera libre e individual para formar organizaciones que les permitan tomar parte en los asuntos políticos del país. Para que esa organización de ciudadanos se convierta en partido político y adquiera los derechos, las prerrogativas y las obligaciones concomitantes, es necesario que gestione y obtenga su registro o reconocimiento legal como tal ante la autoridad electoral, para lo cual es indispensable que previamente se haya constituido y haya obtenido su registro como agrupación política nacional.

Desde 1996, la legislación electoral reconoce y regula la figura de las agrupaciones políticas nacionales (APN). Las concibe como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. Su reconocimiento legal y su consecuente conversión en sujeto de los derechos, las prerrogativas y las obligaciones previstas por la ley está sujeto a la tramitación y obtención de su registro ante el IFE.

Para tal efecto debe acreditar que cuenta con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional, delegaciones en al menos diez entidades federativas, así como documentos básicos y una denominación distinta a la de cualquier otra agrupación o partido. Las APN gozan de un régimen fiscal especial y de financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación, capacitación política e investigación socio-económica y política.

Hasta finales de 2003 las figuras de las APN y de los partidos políticos nacionales funcionaban con relativa independencia. Sin embargo, como resultado de una reforma aprobada en diciembre de ese año se determinó que únicamente las APN pueden convertirse en partidos políticos nacionales. Con esa reforma se busca fortalecer el régimen de partidos políticos, asegurando que únicamente puedan acceder a esa condición agrupaciones previamente constituidas que cuenten con una efectiva estructura y representatividad. Por tanto, cualquier otra forma de organización política ciudadana que pretenda convertirse en partido político nacional debe constituirse, obtener su registro y operar previamente como APN. La misma normatividad fue recogida en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 2008.

Establecida esta importante precisión, se puede señalar que el otorgamiento del registro a una APN como partido político nacional también es una atribución que la ley le confiere al Instituto Federal Electoral. Además, la denominación de partido político nacional se reserva exclusivamente a las APN que han obtenido el registro como partidos.

### **3.6.1. Normatividad Interna**

El COFIPE en su artículo 24 ordena que los partidos políticos cuenten con tres documentos esenciales que constituyen propiamente su normatividad interna, además de otros requisitos, citando:

1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada

como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Así, los partidos políticos deben contar con la siguiente normatividad interna:

- 1) Declaración de principios
- 2) Programa de acción
- 3) Estatutos

Actualmente, los partidos registrados y reconocidos cuentan con estos tres documentos, de la siguiente manera:

## Partido Acción Nacional

- 1) Principio de Doctrina y Proyección de los Principios de Doctrina
- 2) Programa de Acción Política
- 3) Estatutos Generales

## Partido Revolucionario Institucional

- 1) Estatutos
- 2) Declaración de Principios
- 3) Programa de Acción

## Partido de la Revolución Democrática

- 1) Estatutos
- 2) Declaración de Principios
- 3) Programa de Acción

## Partido del Trabajo

- 1) Estatutos
- 2) Declaración de Principios
- 3) Programa de Acción

## Partido Verde Ecologista de México

- 1) Estatutos
- 2) Declaración de Principios
- 3) Programa de Acción

#### Partido Convergencia

- 1) Estatutos
- 2) Declaración de Principios
- 3) Programa de Acción

#### Nueva Alianza

- 1) Estatutos
- 2) Declaración de Principios
- 3) Programa de Acción

#### Partido Socialdemócrata

- 1) Estatutos
- 2) Declaración de Principios
- 3) Programa de Acción

La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;

c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que éste Código prohíbe financiar a los partidos políticos;

d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática; y

e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. (COFIPE, Artículo 25)

El programa de acción determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales. (COFIPE, Artículo 26)

Los estatutos establecerán:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores

que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido;

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido., con facultades de supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;

III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña a que se refiere éste Código;

d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;

e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción;

f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y



g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita. (COFIPE, Artículo 27)

### **3.6.2. Derechos**

Los derechos de los partidos políticos nacionales se pueden agrupar en dos grandes vertientes, de acuerdo con el artículo 36 del COFIPE:

Relacionados con su participación en procesos electorales:

- 1) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.
- 2) Postular candidatos para las elecciones federales.
- 3) Designar representantes ante las mesas directivas de casilla.
- 4) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
- 5) Participar en las elecciones estatales y municipales.
- 6) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

Relacionados con sus actividades permanentes:

- 1) Gozar de las garantías que la ley les otorga para realizar libremente sus actividades.

2) Disfrutar del régimen de prerrogativas y recibir financiamiento público.

3) Nombrar representantes ante los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (consejos y comisiones de vigilancia).

4) Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

5) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno.

Además, la ley les confiere a los partidos políticos nacionales cuatro prerrogativas:

1) Disponer de acceso permanente a la radio y la televisión.

2) Gozar de un régimen fiscal especial.

3) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

4) Participar de un financiamiento público.

### **3.6.3. Obligaciones**

En contrapartida, el COFIPE en su artículo 38 fija a los partidos políticos nacionales una serie de obligaciones que, atendiendo a su naturaleza y propósitos, se pueden agrupar en los siguientes rubros:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
  
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
  
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
  
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;
  
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
  
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
  
- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
  
- h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;

- i) Sostener, por lo menos, un centro de formación política;
  
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;
  
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por éste Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
  
- l) Comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.
  
- m) Comunicar al Instituto, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social;
  
- n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;

o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en éste Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de éste Código;

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a éste precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de éste Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;

q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;

s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;

t) Cumplir con las obligaciones que el Código les establece en materia de transparencia y acceso a su información; y

u) Las demás que establezca el mismo Código.

#### **3.6.4. Pérdida de Registro**

En esencia, la legislación contempla seis causales de pérdida de registro de un partido político nacional. Dos se refieren a su participación y desempeño electoral: no participar en un proceso electoral federal ordinario y no obtener por lo menos 2 por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones federales, ya sea que participe por sí mismo o de manera coaligada.

Las cuatro restantes se refieren específicamente a: haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro; incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, las obligaciones que le impone la ley electoral; haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros o haberse fusionado con otro partido político. Es importante señalar que la pérdida de registro no tiene efectos en relación con los triunfos que los candidatos de un partido hayan obtenido en elecciones federales por el principio de mayoría relativa.

La legislación electoral refiere expresa y puntualmente las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, aportaciones o donativos a los partidos políticos, sea esto en dinero o en especie, de manera directa o indirecta. Entre las fuentes de financiamiento expresamente prohibidas se encuentran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados, y los

ayuntamientos; los partidos políticos, las personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, las asociaciones, las iglesias o las agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera y como ya se indicó, la ley electoral dispone que los partidos políticos y las agrupaciones políticas no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.

En primer término, es pertinente señalar que los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, en los siguientes términos:

- 1) Informes anuales. Los partidos políticos, así como las agrupaciones

políticas están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se deben informar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado.

2) Presentación de informes de campaña. Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe sobre el origen, monto y aplicación de los gastos que hayan efectuado tanto ellos como sus respectivos candidatos. Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales.

Al respecto el COFIPE cita en su artículo 101 que son causa de pérdida de registro de un partido político las siguientes:

- a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;
- b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;
- c) No obtener por lo menos el dos por ciento la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;



- d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código;
- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y
- g) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

Como es posible constatar la legislación electoral es bastante clara, sin embargo, no siempre los partidos políticos cumplen con sus obligaciones, dañando los derechos de sus representados y del libre juego democrático, situación que se ve reflejada en el accionar del Poder Legislativo, asimismo, la poca atención que conceden a la capacitación de sus candidatos a diputados o senadores, hace que en el Congreso sea frecuente la presencia de personas a las que la función legislativa le es totalmente indiferente y ajena a sus conocimientos. Lo cual ratifica la importancia de su profesionalización, lo cual se analizará en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 4  
LA PROBLEMÁTICA LEGISLATIVA Y PROPUESTA DE  
PROFESIONALIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS

Entre los principales debates que en la actualidad se realizan sobre el Poder Legislativo destaca de forma relevante el de la profesionalización de sus miembros, sobre todo teniendo en cuenta que son funcionarios cuyo origen es la elección popular. Sin embargo, es de considerarse que como una obligación de los partidos políticos, en la designación de candidatos, incluyendo los presidenciales, corroboren que éstos cuentan con un mínimo de conocimientos en derecho parlamentario y de la situación política, económica y social del país, no se trata de que los aspirantes a un cargo de elección popular sean lumbreras, pero sí que no cometan las pifias vergonzosas que se han hecho evidentes, a lo largo de la historia.

Con estas acotaciones generales, en el presente capítulo se hace un estudio sobre la problemática general del Poder Legislativo como base fundamental para realizar una sencilla propuesta que conduzca a su profesionalización.

#### **4.1. La Problemática del Poder Legislativo**

Los políticos mexicanos miran hacia un futuro en el cual la legislatura tenga una mayor independencia política. Buscan reformar la práctica legislativa para anticiparse a esta nueva realidad. El objetivo de estos reformadores debería ser no sólo el incremento del Poder Legislativo, sino el desarrollo de estructuras que propicien el responsable ejercicio del poder.

Un Poder Legislativo poderoso podría convertirse en una fuente de obstáculos y en un gestor de prebendas. Obviamente, México debe evitar esta situación.

Susan Rose-Ackerman (p. 87) enfatiza que:

“México debería estudiar la historia de las legislaturas locales, estatales y federales que en Estados Unidos y otros países, se han visto involucradas en corruptelas. En algunos casos históricos, ciertos comités legislativos amenazaron con imponer impuestos o regular a la industria a menos que fueran pagados por grupos industriales. Otros políticos también recibieron sobornos y exigieron para sus campañas, de empresas tanto de ferrocarriles como de tranvías, con la promesa de gestionar permisos estatales o franquicias exclusivas. Contrariamente, en diversas épocas de la historia estadounidense, empresas o industrias privadas hicieron activamente ofertas para obtener beneficios monopólicos del Estado.”

Estas corruptelas son difíciles de eliminar por completo, ya sea que tomen la forma de pagos subrepticios o contribuciones para la campaña. Sin embargo, la actual estructura de la Ley Federal Electoral y del proceso legislativo permite minimizar su impacto.

Cuando el Congreso mexicano tuvo poco poder, dichas leyes no eran de gran importancia. Pero si se convierte en una fuente de influencia política, estos conflictos de interés deberán ser controlados directamente, y las fuentes sobre el financiamiento de las campañas deberán ser reguladas y públicas.

¿Que significa legislar con profesionalización? Significa que los legisladores deberán ejercer sus funciones legislativas con honestidad, ya que su futuro político estaría en riesgo si fueran expuestos como corruptos o

como gestores de favores para amigos, familiares o personas influyentes. Se hace referencia, desde luego, a los políticos que están bien informados sobre las controversias políticas y que son capaces de controlar al Ejecutivo efectivamente.

El sistema político mexicano enfrenta uno de los mayores problemas para alcanzar esta meta, la no reelección. Actualmente los legisladores cumplen periodos de tres años, y no pueden ser reelegidos inmediatamente, en el caso de los diputados, los senadores un periodo de seis; aunque pueden intentar la reelección después de haber estado un periodo fuera del cargo. Las citadas interrupciones hacen que sea difícil de continuar la carrera legislativa. Lo cual no implica que atiendan las responsabilidades de la representación con grandes vacíos en su preparación y cultura legislativa.

La mayoría de los legisladores sobre todo de los partidos en el poder: PRI y PAN dependen del Ejecutivo si desean trabajar en la burocracia después de ser legisladores. Ninguno tiene incentivos para actuar independientemente o para desarrollar técnicas legislativas, ya que pronto todos los legisladores deberán buscar otra ocupación.

La posibilidad de reelección daría lugar a la creación de incentivos para que se pensara en el servicio legislativo como una carrera. Como una alternativa, quizá podrían crearse opciones de carrera, ahí en donde aquellos que fueron elegidos para un período intentaran reelegirse después de pasar un periodo en otro puesto, ya sea en el gobierno federal o en el local. Tal proceso de intermitencia sería, sin embargo, menos deseable que simplemente permitir la reelección.

La legislatura también necesita reunirse por un periodo suficientemente largo de tiempo para ser capaz de considerar seriamente los nuevos proyectos de ley, el presupuesto, y para la supervisión del Ejecutivo. Necesita ser *capaz* de decidir por sí mismo el tiempo para sesionar y cuáles aspectos incluir en su agenda. Si el término legislativo es ampliado, entonces los legisladores deben estar bien pagados para que puedan concentrarse en los asuntos legislativos y para que sean menos vulnerables a la corrupción.

#### **4.2 Propuesta para la Profesionalización del Congreso**

Antes de iniciar el desarrollo de esta propuesta es conveniente señalar cuál es la importancia de la técnica legislativa en los albores del siglo XXI.

En varios países tanto europeos como americanos se han realizado diversos estudios, cursos, programas, legislación, y se han creado organismos sobre técnica legislativa. México no escapa a dicha tendencia. En nuestro país se han publicado algunas obras que la abordan superficialmente y se le confunde con el derecho legislativo, con el proceso legislativo y con el derecho parlamentario. Lo más grave es que los órganos que producen normas jurídicas no la conocen y no hacen uso de ella. De ahí la necesidad de promover su estudio y difusión.

Esta propuesta tiene el objetivo de proporcionar un concepto claro de lo que significa “técnica legislativa” y referirse a sus principales antecedentes.

Posteriormente, se presentan cuáles son los aspectos de las normas,

cuáles son los sujetos creadores de normas jurídicas en México, en particular, se aborda cómo se realiza el proceso legislativo ordinario, las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso, el caso de la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento, Estatutos y los acuerdos parlamentarios, el procedimiento de los Tratados Internacionales, la acción de inconstitucionalidad y el proceso de reforma a la Constitución, así como la vinculación del proceso de creación normativa con el marco de orientación política. Por último, se realizan algunas propuestas sobre el marco normativo para consolidar el uso de la técnica legislativa en México.

#### **4.2.1 Técnica Legislativa**

Es común la especulación sobre temas nuevos, porque se desarrollan con escasos elementos previos. Por ello se construyen estructuras de conocimientos poco sustentables.

El concepto de técnica legislativa, en nuestro país, la mayoría de las veces se ha abordado de forma imprecisa porque no se analiza el proceso de creación normativa con sus diversos componentes y con ello se pierde claridad y precisión.

En consecuencia, es conveniente tratar de desmenuzar el fenómeno jurídico de creación normativa, así se realizará un acercamiento al contenido del objeto a tratar: la técnica legislativa.

En un primer momento, el empirismo puede servir para distinguir dos ámbitos a saber: el técnico y el político. Es evidente que la iniciativa, la

discusión, la aprobación y la publicación de una norma jurídica tienen un carácter político y uno técnico. Habrá que reconocer que en ocasiones no es sencillo distinguir entre lo político y lo técnico. Por ejemplo, la claridad con la que se redacta una norma es de carácter técnico, sin embargo aprobar una norma con redacción oscura con el propósito de no hacerla aplicable implica que lo técnico sea a la vez político.

Bajo la distinción entre lo político y lo técnico afirma (Alessandro Pizzorusso jueves 28 de octubre de 1999) puede señalarse lo siguiente:

1. Lo estrictamente político contiene las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés.
2. Lo técnico se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de su cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad).

Para Sáinz Moreno (1995, p. 648), la técnica legislativa consiste “en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho.” En tanto que para Eugenio Bulygin (1991, p. 37), Manuel Atienza (1991, pp. 20-22) y Josep Aguiló Regla (enero-abril de 1990, pp. 89 y 90. “la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del contenido material de manera clara,



breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada.”

Al señalar que la técnica legislativa es un instrumento para la creación normativa, se refiere a la inserción armónica de nuevos ordenamientos y que toma en cuenta el ámbito de validez:

- I. Territorial o espacial: se refiere a la distribución de competencias, según la forma de Estado que se adopte; federal, unitaria, regional o confederada.
- II. Temporal: abarca la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o derogación de una norma.
- III. Material: aquí es necesario que se considere el objeto de la norma.

Para aclarar éste supuesto, se puede señalar que la materia puede ser fiscal, penal, civil mercantil, electoral, entre otras.

Por todo lo anterior, la técnica legislativa no es sólo un instrumento del Poder Legislativo, también puede ser útil para que el Poder Ejecutivo y el propio Poder Judicial creen adecuadamente normas jurídicas.

En la técnica legislativa, la máxima expresión del espíritu moderno fue el constitucionalismo, en donde la Constitución, sería la primera norma positiva del sistema, es decir, la norma fundamental o suprema.

La Constitución es la primera norma positiva de reconocimiento porque establece los procesos y órganos de creación de las normas inferiores, así

como los contenidos prohibitivos, permisivos o potestativos de las normas inferiores.

En el ámbito del derecho privado la consecuencia más inmediata de las ideas modernas fueron los códigos civiles. Todo buen racionalista sintió la firme convicción de redactar leyes perfectas, definitivas, eternas, válidas para toda la humanidad y con mayor concreción del sistema jurídico.

Un ejemplo, señala Aurelio Menéndez Menéndez (1998, p. 243)

“lo tenemos en 1843 cuando se estableció la Comisión General de Codificación, que en su decreto de creación y su preámbulo se señaló como objetivo dotar a la nación de Códigos claros, precisos, completos y acomodados a los modernos conocimientos”.

Es a principios del siglo XX que la técnica legislativa alcanzó, con la Escuela Histórica del Derecho, un papel preponderante en la creación normativa, porque aportó una gran claridad y precisión a raíz de abstracciones sumamente desarrolladas y un lenguaje de gran pureza.

En la segunda mitad del siglo XX, a raíz de los excesos de la Segunda Guerra Mundial, se puso énfasis en rubros que limitaban el actuar de las decisiones gubernamentales. Así surgen con gran auge temas como la vigilancia legal de la actuación de las autoridades (*ombudsman*), la revisión de la cuenta pública por órganos independientes (Tribunal de Cuentas), la tutela de la constitucionalidad de los actos y las leyes (Tribunal Constitucional) y el tema de las reglas para legislar (técnica legislativa).

La explosión legislativa, que ya se sufría a inicios de la modernidad, se agravó en la segunda mitad del siglo XX. De esta manera surgió la necesidad

de canalizar esfuerzos en el ámbito legislativo, para evitar las redundancias, contradicciones, lagunas y oscuridades en el sistema jurídico.

Incluso en países europeos se constituyeron instituciones y trabajos que tenían por objeto el estudio de los elementos necesarios para legislar. Recientemente, también en dichos países se han creado normas o directrices que prescriben la forma de crear leyes.

En México, el interés sobre esta materia es relativamente reciente, si se considera el momento en que se genera el término, en el siglo XIX y lo ocurrido durante el siglo XX. Y aún considerando que la primera obra que trata sobre la técnica legislativa data de 1979, es hasta finales de la década de los años ochenta que se aborda, y con mayor decisión, dicho tema. Es a finales de los años noventa que el interés se manifiesta en cursos de la licenciatura y de postgrado.

Desde el siglo XIV se ha puesto énfasis sobre las características que debe reunir una norma escrita expedida por el soberano.

En el Estado contemporáneo, el derecho escrito intenta acercarse a la científicidad de la legislación, así como a la búsqueda óptima de la producción de leyes, por ello el cultivo de la técnica legislativa como una parte de la metodología jurídica.

En éste orden de ideas cabe apuntar el siguiente esquema metodológico que propone la técnica legislativa:

1. Racionalidad lingüística. La claridad puede entenderse desde dos ángulos, el emisor y el receptor.

Una de las acepciones del término claridad es la distinción con que por medio de la inteligencia percibimos las ideas. De ahí se puede desprender que, de acuerdo con la aptitud del auditorio a quien se dirige cierta información, ésta se asimila. Lo anterior deja una gran carga al sujeto pasivo (receptor), porque no se considera la calidad de la forma del mensaje a cargo del emisor. En esta última se inserta nuestro tratamiento sobre la claridad de las normas. La claridad es proporcional al número de sujetos a los que va a regular, es decir, que cuando el número de destinatarios es amplio, heterogéneo y en su mayoría sin una preparación suficiente, la forma del mensaje debe tratar de acercarse a los mismos.

Aunque podemos aceptar cierta relatividad del carácter de claridad de las normas, ya que se circunscribe a la especialidad. La claridad depende de tres aspectos: estilísticos, ortográficos y léxico semánticos.

#### a. Los Aspectos Estilísticos

Los aspectos estilísticos, como son la brevedad de los enunciados y construcciones gramaticales, sin tecnicismos en el entendido que la unión de palabras es correcta. Por lo que hace a la brevedad de los enunciados, la oración extensa se construye con mayores dificultades que la oración breve, además, en caso de requerir reformarse es más sencillo tratándose de frases cortas. Conforme a estudios psicolingüísticos se ha comprobado que es más accesible una idea a través de frases cortas (se estima que el número idóneo para un público de insuficiente instrucción es memorizar diez palabras; para

un auditorio intermedio el promedio son veinte palabras, y para un público con formación universitaria, su grado de percepción supera la barrera de las treinta palabras).

#### b. Los Aspectos Ortográficos

Éstos son el uso de mayúsculas, las abreviaturas, las siglas, el guión, el paréntesis, las comillas, la integración de palabras pertenecientes a otras lenguas, la escritura de cantidades y los signos de puntuación.

El empleo de las mayúsculas ha proliferado con fines enfáticos. Su uso está justificado cuando se emplea en nombres propios (Fix-Zamudio), topónimos (Azcapotzalco), denominaciones orgánicas o de instituciones superiores (Congreso General) o términos anfibológicos y que están llamados a un simbolismo integrador (Estado) y la numeración romana.

Las abreviaturas no son aconsejables en los textos legales, excepto tratándose de las siglas, puesto que éstas alivian el estilo pesado de escritos que han de reproducir una locución extensa (denominación orgánica, el título de una ley, por citar ejemplos). Debido a que significan una expresión seca, mecánica y obscura, su empleo se justifica si se usan con frecuencia.

Antes de usarse por vez primera ha de explicarse por medio de la locución completa a que corresponde la sigla, entre paréntesis, comas, con la expresión “en adelante” y sin el punto indicador de la abreviatura a continuación de cada una de las letras que la forman.

Los paréntesis se pueden usar para introducir un dato breve. El guión

debe usarse para separar los formantes compuestos, excepto cuando se trate de gentilicios de los pueblos o territorios que forman una entidad geográfica en las que se han fundido los caracteres de ambos pueblos; por ejemplo, hispanoamericano, checoslovaco, afro antillano. Cuando no hay fusión, sino oposición o contraste entre los elementos componentes, se unirán con guión: franco-prusiano, germano-soviético. Las comillas se ocupan exclusivamente para las voces de otras lenguas reproducidas en su grafía original. Las palabras pertenecientes a otras lenguas vivas, se han de traducir al idioma, en éste caso al español en el que se escribe la norma.

La escritura de cantidades ha de hacerse en letras y no en números, salvo que se trate de las leyes de Ingresos o Presupuestos de Egresos. La coma es el signo a través del que respira la frase, por lo que para saber dónde es necesario anotarla es recomendable releer el texto en voz alta.

### c. Los Aspectos Léxico Semánticos

El uso del lenguaje común, como género, y como especies, el léxico jurídico, latinismos crudos, neologismos y tecnicismos no jurídicos.

Se debe pugnar cuando menos por un equilibrio entre el léxico común y el léxico técnico. Del primero depende la riqueza del segundo.

Sin incurrir en la vulgaridad, debe conectarse el buen decir, llano y paladino, con el nivel común de la lengua. En tanto que el léxico jurídico encuentra su riqueza en un acervo de palabras, no se debe desprender del léxico jurídico ya arraigado, desechando totalmente el uso de sinónimos, pues su efecto, es la confusión en la interpretación de las palabras.

El uso de neologismos se presenta cuando se crea una voz nueva o se dota de un nuevo significado a una voz ya existente. Para que su uso esté justificado debe satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Porque no existe otra voz en el idioma que pueda significar la misma idea.
- II. Capacidad para derivar otras palabras.
- III. Respaldo social.

Se deben emplear latinismos crudos a través de los cuales, se ha dicho, se respira un lenguaje más universal. Además, a menudo demuestran más vitalidad, precisión semántica y economía lingüística.

También se puede, siguiendo a Jesús Prieto (1984) emplear léxico técnico de origen no jurídico, propios de terminologías y nomenclaturas especializadas, de esta forma el lenguaje legal se ha convertido en una esponja que absorbe las nomenclaturas y taxonomías terminológicas más variadas, por lo que cuanto más especializado es el contenido de la norma, más determinado y especializado se va haciendo el círculo de destinatarios.

El uso de definiciones puede despejar dudas sobre el significado de términos legales, sobre todo a la luz de terminología de otras áreas del conocimiento como la meteorología, la zoología, la química, la ingeniería, entre otras. En esencia son útiles para dar transparencia al lenguaje legal. Asimismo pueden servir en dos sentidos; primero, al significado común se le determina para precisar, restringir o ampliar sentidos usuales y, segundo,

abreviar y simplificar la ley, es decir, por razones prácticas se reducen expresiones mediante las definiciones de conceptos o términos que se emplearán de manera frecuente dentro de una ley. Sobre este punto, Pablo Coderech (1989, pp. 166) establece tres situaciones en las que no debe definirse, las cuales son las siguientes:

- a) “No hay que definir lo obvio.
- b) No debemos construir definiciones banales o inútiles.
- c) No hay que definir una expresión que sólo se vaya a usar una vez.”

No sólo se debe saber cuándo es necesario definir, sino también en qué parte de la ley se va a integrar las definiciones. En los países del *Common Law* se incluye al inicio o al final una sección especial dedicada a las definiciones. Otra alternativa es ubicarlas en la parte afectada de la ley.

## 2. Racionalidad jurídico-formal

Cada una de las normas que forman parte del sistema jurídico debe tener cabida de manera armónica en el conjunto de normas del cual formarán parte. Sin ignorar que los modelos de interpretación jurídica pueden resolver la contradicción entre normas que presenten antinomias.

Sánchez González (1992, p. 88) argumenta que: “la primera regla para determinar la inserción armónica de una norma es respecto de su constitucionalidad, es decir, que no van en contra de la Constitución.” Un ejemplo claro de las normas anti-constitución, es el caso de la *Judicial Review* (revisión judicial) en el caso *Marbury vs. Madison* en el que el juez



John Marshall afirmó el rango superior de la Constitución respecto de una ley.

Para éste tipo de normas es necesario destacar el principio que establece que la norma superior desplaza a la norma inferior, de èste modo para que una norma sea reconocida debe guardar relación con la norma superior.

Una segunda regla es la facultad o atribución del poder público para legislar en ciertas materias, es decir, si está contemplada en el extenso catálogo de atribuciones, o sí se puede desprender de una norma Constitucional.

El ejemplo aplicable es el artículo 73 de la Constitución, que en sus XXX fracciones, faculta al Congreso para legislar en ciertas materias, aunque otros artículos también hacen referencia a éste último.

Además del reconocimiento formal de la norma, ésta debe tener el reconocimiento social y contar con la suma de las relaciones existentes de poder que rigen a un país, en otras palabras, a la constitución real del Estado. Para lograrlo se debe hacer uso de mecanismos de reconocimiento social, como la publicidad. En èste rubro los medios de comunicación forman hábitos y costumbres, expresan, informan, explican y persuaden de la realización u omisión de cierta conducta. Ello puede determinar el grado de aceptación de una norma. No es aventurado afirmar que la publicidad aplicada en la difusión de una norma llega a enseñar a quiénes se va a aplicar, porque en todo caso la publicidad penetra al inconsciente y guía a los individuos.

Entre los sujetos con atribuciones a establecer normas se encuentra tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial conjuntamente con el Poder Legislativo, mediante los siguientes procedimientos:

a) El Proceso Legislativo Ordinario

De acuerdo con Camposeco Cadena (1990, p.29.) “Antes de iniciar la elaboración de un proyecto deben seguirse una serie de pasos previos como son: la integración de un grupo de trabajo, la delimitación del objeto a regular y la recopilación de información. Éste autor sugiere la forma siguiente para presentar las iniciativas de ley o decreto:

- I. La Cámara a la que se dirige.
- II. El nombre (s) del autor (es) de la iniciativa.
- III. La exposición de motivos.
- IV. El fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos.
- V. La denominación de la ley o decreto
- VI. El cuerpo normativo propuesto.
- VII. Las disposiciones transitorias.
- VIII. El lugar y fecha donde se produce el documento.
- IX. El nombre y firma de quien promueve.”

La iniciativa se encuentra regulada en el artículo 71 constitucional, considerada como el acto a través del cual el presidente de la república, los diputados (o diputado) o los senadores (o senador) del Congreso, así como las legislaturas locales de los Estados de la federación someten a

consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Éste artículo 71 no menciona a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo el artículo 122 constitucional faculta a la Asamblea para presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso pero sólo en materia relativa al Distrito Federal.

El término ley proviene del latín *lex, legis*, que significa los preceptos o disposiciones dictados por la autoridad y que versan sobre materias de interés común, con la característica de ser general, abstracta, imperativa, obligatoria y dictada por el Congreso.

El término decreto proviene del latín *decretum*, que significa la facultad reglamentaria del Ejecutivo; esta palabra también hace referencia a que el Congreso expide, además de leyes, otras disposiciones de carácter particular como son las relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas; por ejemplo, las que se refieren a otorgar licencias al Ejecutivo, admitir su renuncia o autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero, entre otras.

Los ciudadanos de manera indirecta pueden presentar proyectos de ley o decreto. La Comisión ordinaria respectiva los podrá dictaminar, desechándolos o admitiéndolos. En éste último caso, los congresistas o parlamentarios lo podrán hacer suyo para que se sigan las demás etapas del proceso legislativo. Dicha posibilidad, de manera expresa, si se contempla a nivel constitucional en otros países; por ejemplo, en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Venezuela, España y en Italia, en donde se le denomina generalmente como “iniciativa popular”. Cabe mencionar que en

algunas de las Constituciones locales determinan que los ciudadanos tienen el derecho de iniciar leyes en su legislatura; por ejemplo, Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

Se destaca que el Tribunal Superior de Justicia Baja California Sur, cuenta con la facultad de presentar iniciativas sobre su respectivo ramo ante su Legislatura, como lo contempla el artículo 57 de la Constitución de dicho Estado.

Concha Cantú (1996, p. 35) nos señala que en otros países, como en Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y en Venezuela, el Poder Judicial tiene dicha facultad.

Para el caso mexicano, la iniciativa debe presentarse en la Secretaría de la Cámara que corresponda, según facultades exclusivas o en cualquiera de las dos cámaras. Dicha Secretaría supervisa los servicios, con el fin de que se impriman y distribuyan oportunamente las iniciativas.

También turna la iniciativa a la Comisión ordinaria especializada. En la Cámara de Diputados, la Secretaría de Servicios Parlamentarios lleva el registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto. Y en la Cámara de Senadores son sus secretarios, con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, quienes distribuyen las iniciativas.

Las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del

3 de septiembre de 1999 y sus reformas de 5 de diciembre de 2006, son las siguientes:

Agricultura y Ganadería;  
Asuntos Indígenas;  
Atención a Grupos Vulnerables;  
Ciencia y Tecnología;  
Comunicaciones;  
Cultura;  
Defensa Nacional;  
Derechos Humanos;  
Desarrollo Metropolitano;  
Desarrollo Rural;  
Desarrollo Social;  
Economía;  
Educación Pública y Servicios Educativos;  
Energía;  
Equidad y Género;  
Fomento Cooperativo y Economía Social;  
Fortalecimiento al Federalismo;  
Función Pública;  
Gobernación;  
Hacienda y Crédito Público;  
Justicia;  
Juventud y Deporte;  
Marina;  
Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Participación Ciudadana;  
Pesca;  
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;  
Presupuesto y Cuenta Pública;  
Puntos Constitucionales;  
Radio, Televisión y Cinematografía;  
Recursos Hidráulicos;  
Reforma Agraria;  
Relaciones Exteriores;  
Salud;  
Seguridad Pública;  
Seguridad Social;  
Trabajo y Previsión Social;  
Transportes;  
Turismo, y  
Vivienda.

Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de sus miembros, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo cuando se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda.

A las comisiones les corresponde dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones que les son turnadas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Particularmente la Cámara de Diputados cuenta con un “Acuerdo

parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones” aprobado el 6 de noviembre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de dicho año.

Dicho acuerdo señala en su artículo décimo segundo “que los dictámenes de comisión, sin excepción, deberán publicarse a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación”. Mientras que el artículo décimo cuarto señala que los dictámenes y proposiciones publicados podrán ser objeto de dispensa de lectura, previa consulta al pleno en votación económica; pero en todo caso la publicación de los dictámenes surtirá efectos.

Respecto de la Cámara de Senadores, a las comisiones ordinarias, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos que puede dividirse en secciones o ramas, les corresponde el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Las comisiones ordinarias en el Senado son las siguientes: Administración; Agricultura, ganadería y desarrollo rural; Asuntos indígenas; Biblioteca y asuntos editoriales; Comercio y fomento industrial; Comunicaciones y transportes; Defensa nacional; Derechos humanos; Desarrollo social; Distrito Federal; Educación, cultura, ciencia y tecnología; Energía; Equidad y género; Estudios legislativos; Federalismo y desarrollo municipal; Gobernación; Hacienda y crédito público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio ambiente, recursos naturales y pesca; Puntos constitucionales; Reforma agraria; Reglamentos y prácticas parlamentarias; Relaciones exteriores; Salud y seguridad social; Seguridad

Pública; Trabajo y previsión social; y Turismo.

En esta Cámara a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios le corresponde desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que requieran las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

Cada Comisión tomará sus decisiones por mayoría y el dictamen debe ser firmado por quienes hayan aprobado y los que disientan podrán presentar un voto particular por escrito. Para emitir su resolución, observará los estudios específicos que existan, las necesidades particulares de las personas a quienes se aplicará la norma jurídica, los sujetos encargados de aplicar la legislación, entre otros. La resolución de la Comisión debe contener una parte expositiva y concluir con proposiciones claras y sencillas para que sean discutidas en el pleno. Se excusará el requisito del dictamen elaborado por la Comisión, si el negocio es de urgente o de obvia resolución, siempre que así lo acuerde expresamente el pleno de la Cámara.

La Ley Orgánica del Congreso menciona que a la Mesa Directiva, ya sea de la Cámara de Diputados o de Senadores, le corresponde cuidar que los dictámenes cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

La discusión es la segunda etapa del proceso legislativo ordinario, considerada como el acto por medio del cual cada Cámara del Congreso delibera acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, con el fin de



determinar si deben o no ser aprobadas. Dicha etapa se encuentra regulada por el artículo 72, con relación al artículo 63 de la Constitución. Para que las cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de ley o decreto, es necesario el quórum de reunión de más de la mitad del total de sus miembros, es decir, 251 diputados y 65 senadores respectivamente.

El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra. Un miembro de la Comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del pleno la iniciativa.

El presidente de la Cámara, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto, si es así se procederá a realizar la votación. Si no está colmado o satisfecho plenamente el asunto, continuará la discusión una persona a favor y otra en contra hasta agotar el tema (artículo 95 al 134 del Reglamento Interno del Congreso, RIC). Sobre este punto, la Ley Orgánica determina que las votaciones nominales de leyes o decretos podrán realizarse a través de medios electrónicos.

Respecto de la Cámara de Diputados, el “Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones”

Cuando el dictamen conste de un solo artículo se discutirá de una vez en lo general y en lo particular. Posteriormente, el artículo décimo sexto de dicho acuerdo parlamentario, dispone que las discusiones en lo general de

dictámenes de ley o decreto se desarrollen de la manera siguiente:

- A. Cada grupo parlamentario dispone de quince minutos para una intervención.
- B. Se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno.
- C. Los diputados que no tengan grupo parlamentario podrán acordar con uno de los grupos su participación en el debate general.
- D. Las intervenciones de los grupos se realizarán en orden creciente en razón al número de diputados que lo integran.
- E. Si el asunto está lo suficientemente discutido, se podrá decidir que se efectúe el segundo turno.

Tratándose de dictámenes relativos a reformas constitucionales, el tiempo para las discusiones en lo general que corresponda a cada grupo parlamentario será de veinte minutos, y para la discusión en contra y en pro, los oradores dispondrán de quince minutos.

Agotada la discusión, en lo general, y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión, en lo particular, en un sólo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados. Si el dictamen fuera rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular, siempre que éste se hubiera publicado.

Si hubiera más de un voto particular se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste se rechazara también, se procederá a discutir, en la siguiente sesión, el del grupo que siga en importancia y así sucesivamente.

La discusión, en lo particular, de un dictamen se desarrollará de la manera siguiente:

- A. Se discutirá cada artículo reservado.
- B. Se abrirá un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro por cada artículo o grupo de artículos. Cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículo y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.
- C. Si se trata de dictámenes relativos a reformas constitucionales, las discusiones en lo particular se harán artículo por artículo y los oradores en contra y en pro tendrán quince minutos cada uno.

Durante la discusión en lo general o en lo particular, los diputados que no estén inscritos para hablar podrán pedir la palabra para rectificar hechos, hasta por cinco minutos, o para responder alusiones personales, hasta por cinco minutos, pero sus intervenciones se verificarán después de concluido el turno de oradores previamente inscritos.

Cuando el orador se aparte del tema para el cual solicitó la palabra o se exceda del tiempo establecido, será llamado al orden por el presidente, y si al

segundo llamado no rectifica su actitud se le retirará el uso de la palabra.

Cualquier grupo parlamentario o un mínimo de cinco diputados, podrá proponer una moción suspensiva para la discusión de un dictamen. Dicha moción deberá solicitarse por escrito antes de que se inicie la discusión en lo general o si ésta se encuentra en curso, sólo si la Junta de Coordinación Política (JPC) considera fundada la propuesta.

El desahogo de la moción suspensiva se hará conforme lo establecen los artículos 110 y 111 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pero los oradores sólo dispondrán de cinco minutos para su exposición.

La aprobación es el acto en que las cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto, de forma total o parcial.

Para el Senado, a la Junta de Coordinación Política le corresponde impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las iniciativas que requieran de votación por el pleno, con el fin de agilizar el trabajo legislativo.

Las votaciones sobre un proyecto de ley o decreto serán siempre nominales, es decir, después de discutirse el proyecto en conjunto, cada miembro de la Cámara deberá ponerse de pie y pronunciar en voz alta su nombre y apellido, así como la expresión sí o no, al mismo tiempo, un secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben. En un segundo momento votarán de la misma forma respecto de cada uno de los

preceptos del proyecto (artículo 147 y 148 del RIC).

La ley discutida y aprobada por ambas cámaras (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) será enviada al Ejecutivo. Si el proyecto de ley o decreto es desechado en la Cámara de origen, no podrá presentarse en las sesiones ordinarias del correspondiente año, es decir, no pasará a la Cámara revisora. Pero si ésta pasa a la Cámara revisora, se analiza y desecha en su totalidad, la misma volverá a la Cámara de origen con las observaciones que se hubiesen hecho, ésta lo examinará de nuevo y si lo aprobara, a través de la votación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes (por lo menos 126 diputados o 33 senadores respectivamente) el proyecto volverá a la Cámara revisora, quien lo tomará nuevamente en consideración y, si a través de la votación de la mayoría absoluta de los miembros presentes lo aprobase (por lo menos 126 diputados o 33 senadores respectivamente), se enviará al Ejecutivo (artículo 72 constitucional, en relación con el 158 del RIC).

La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo. Si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen, dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el presidente no le hace observaciones, mandará a publicar inmediatamente la ley o decreto. Si durante el lapso, para la remisión de un proyecto, concluyeran las sesiones ordinarias del Congreso, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Legislativo se reúna. En esta etapa se encuentra la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, que se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto. Los objetivos del veto son que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; desalentar la

precipitación en el proceso legislativo ordinario; y que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso. Si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado, total o parcialmente por el presidente de la república, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, quien nuevamente lo discutirá y aprobará con el voto de las dos terceras partes del número total de votos, y pasará de nuevo a la Cámara revisora, quien lo tendrá que aprobar también a través de dos terceras partes del total de número de votos. Si éste es el caso, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente (artículo 72 de la Constitución).

La promulgación es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida. Para ello, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.

La publicación es el acto a través del cual, una vez aprobada la ley, sancionada y promulgada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. El medio que tiene el poder público para dar a conocer una ley o un decreto es el Diario Oficial de la Federación. Respecto de la Cámara de Diputados, a la Secretaría de Servicios Parlamentarios le corresponde llevar el registro y publicación de las actas de las sesiones. Mientras que la Coordinación de Comunicación Social es responsable del programa de publicaciones. En cuanto al Senado, a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios le corresponde llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, así como

garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados.

Conforme el artículo 21 del Código Civil, las leyes, y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación, excepto cuando entren en vigor en la fecha que señalen los artículos transitorios.

Habrá que mencionar una institución especial: la *vacatio legis*, que se presenta cuando para la ejecución de una norma se establece un plazo adicional posterior a la publicación de la ley, con el objeto de que lo particulares la conozcan. Hay tres tipos de *vacatio legis*, la normal, prolongada y abreviada. La primera, es la que se considera en términos generales, que para el caso mexicano es de tres días y se aumenta por cada 40 kilómetros o fracción que exceda la mitad, un día (artículo 21 del Código Civil Federal). La segunda, se establece a espacios de tiempo muy largos (varios años), que sirven para llevar a cabo actos preparatorios, como la creación de organismos, capacitación personal, provisiones financieras, entre otros. Y la tercera es siempre más corta que la normal, en el país se ejemplifica claramente, cuando el decreto de publicación en sus transitorios dice, la vigencia de esta norma entra el día de su publicación o al día siguiente.

Para la reforma o derogación de normas jurídicas se realizarán los mismos trámites o actos que para su formación, es decir, la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación, publicación e iniciación de la vigencia (artículo 72, inciso f, con relación al artículo 64 del RIC).

## I. Las Materias sobre las cuales puede Legislar el Congreso

Las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso, en relación con el principio de legalidad contemplado en el artículo 133 de la Constitución, son las que se desarrollan a lo largo de la Constitución; existen las siguientes: leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios las aportaciones económicas relativas al servicio público de educación; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; expedir leyes que se destinen a distribuir y unificar la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios; para determinar cuáles serán las áreas estratégicas y prioritarias; expedir leyes para regular las condiciones sobre las cuales deben prestarse el servicio público concesionado; leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; leyes de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de naturaleza económica; leyes para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera y para la transferencia de tecnología que requiere el desarrollo nacional; para definir los delitos y faltas contra la Federación, así como fijar los castigos para tales actos; para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento sea de jurisdicción Federal, entre otras. Asimismo, le corresponde exclusivamente al Congreso legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

## II. El caso de la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento, Estatutos y los Acuerdos Parlamentarios

La Constitución desde 1977 dispone en su artículo 70 que el Congreso



está facultado para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos, la cual no podrá ser vetada ni promulgada por el presidente de la república; tiene como prerrogativa constitucional la facultad de expedir su propia Ley en cuanto a su régimen interno con la finalidad de garantizar su autonomía e independencia frente al Ejecutivo y al Judicial. La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se publicó el 25 de mayo de 1979. Más adelante, el 20 de julio de 1994 fue publicado el decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos considerado, por algunos, como la “Nueva Ley Orgánica del Congreso” y, para otros, simplemente se trató de reformas a la Ley de 1979. Finalmente, se promulgó una Nueva Ley Orgánica del Congreso de 3 de septiembre de 1999.

Además, el artículo 77 de la Constitución faculta a cada una de las cámaras, para hacer su Reglamento interior. Sin embargo, esta última situación hasta la fecha no se ha dado, sólo existe, de acuerdo con lo que establecía el texto original de la Constitución de 1917, el “Reglamento Interior”, denominado “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos” , el cual fue publicado el 20 de marzo de 1934 y aún sigue vigente.

Se observa desde el ámbito del derecho comparado que en la mayoría de los países existe un Reglamento para cada una de las cámaras.

Sobre los anteriores (Ley y Reglamento), y de acuerdo con la Ley Orgánica, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, se encargará de preparar

proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas en el mismo ámbito.

Respecto de los Estatutos, la ley Orgánica de 1999 determina en el caso de la Cámara de Diputados que a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos le corresponde proponer al pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, de Centros y Unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera. El Senado también contará con un Estatuto en esta materia, cuyo proyecto será elaborado por la Comisión de Estudios Legislativos, que será aprobado por el pleno. Igualmente en ambas cámaras cada grupo parlamentario contará con su respectivo Estatuto.

En cuanto a los acuerdos parlamentarios, éstos son definidos como la resolución tomada en el seno de un órgano parlamentario, y los mismos tienen su base constitucional en el artículo 77, fracción I, que señala la facultad de cada una de las cámaras para emitir resoluciones económicas y que se refieran a su régimen interior.

Se trata de normas que se determinan conforme a las prácticas vigentes, con el objeto de unificar criterios cuando no existe normatividad expresa o ésta es ambigua. En varios países se da esta figura, a través de la cual se constituyen pactos, convenios o contratos entre los grupos parlamentarios, y que se someten a la aprobación del pleno. Anteriormente,

la Ley Orgánica de 1979, con sus reformas de 1994, facultaba a la CRICP (ahora JCP) para realizar acuerdos parlamentarios.

En esta materia, la Cámara de Diputados en 1997 elaboró un acuerdo para definir y determinar los alcances de un acuerdo parlamentario. La Ley Orgánica de 1999 determina para la Cámara de Diputados, que los integrantes de la Mesa Directiva podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara, entre otras causas, por incumplir los acuerdos del pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara. El presidente de dicha mesa, junto con el secretario de la misma, podrá suscribir los acuerdos de la Cámara. La Junta de Coordinación Política podrá impulsar la conformación de acuerdos, y debe presentar a la Mesa Directiva y a los plenos proyectos de puntos de acuerdo que entrañen una posición política de la Cámara. Al presidente de dicha Junta le corresponde velar por el cumplimiento de los acuerdos. El secretario general, así como el secretario de Servicios Parlamentarios, llevarán el registro de los acuerdos. A través de éstos, se pueden crear comisiones especiales y comités. Mientras que las comisiones ordinarias por medio de esta figura pueden solicitar información a las dependencias y entidades paraestatales. Asimismo, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos puede adoptar acuerdos.

En cuanto al Senado, los integrantes de la Mesa Directiva pueden ser removidos de sus cargos por incumplir los acuerdos de la mesa y de la Cámara. Dicha mesa tiene como obligación asegurar que los acuerdos parlamentarios cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación. Al presidente de la Mesa, así como al secretario de

la Cámara, le corresponde firmar los acuerdos. A la Junta de Coordinación Política le toca impulsar la formulación de acuerdos, y al secretario técnico de la misma comunicar los acuerdos. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios llevará el registro de los mismos. La Tesorería de la Cámara aplicará los acuerdos de la mesa, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de dicha Cámara.

### III. Aprobación de los Tratados Internacionales

El artículo 76, fracción I, determina que es facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo. El artículo 89, fracción X, señala que el presidente podrá celebrarlos sometiéndolos a la aprobación del Senado. Para ello deberá observar los siguientes principios: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la eliminación de la amenaza o el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz; y la seguridad internacional.

Posteriormente, el artículo 133 de la Constitución señala que la “Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...” .

La Suprema Corte emitió una sentencia que determina que estos últimos se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en segundo

plano respecto de la Constitución federal.

Las normas aplicables para el procedimiento de los tratados internacionales son la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, firmada en 1969, aprobada por el Senado en 1972 y publicada en 1975, así como la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

De esta forma, la Cámara de Senadores es quien los aprueba. Sin embargo, los tratados desempeñan un papel muy importante en el derecho interno, al grado que obligan al Poder Legislativo a modificar el derecho, por lo que la autora de esta tesis considera que también debería participar la Cámara de Diputados.

#### IV. La Acción de Inconstitucionalidad

El artículo 105 constitucional, fracción II, reformado el 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso General, que se consideren contrarias al texto constitucional.

Éstas podrán plantearse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. Quienes pueden presentarlas son: el 33% del total de los integrantes de una cámara (mínimo 165 diputados o 42 senadores), en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedida por el Congreso General. Exclusivamente, el 33% de los senadores la podrán interponer contra tratados internacionales celebrados por el Estado. También

tienen esta facultad el 33% de los integrantes de alguno de los legislativos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

Los partidos políticos nacionales, a través de sus dirigencias, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos estatales en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro. Mientras que el procurador general de la república lo puede hacer en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales.

Las resoluciones de la Corte tendrán efectos generales siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos, de los 11 ministros.

## V. El Proceso de Reforma a la Constitución

El procedimiento para reformar la Constitución, de acuerdo con el artículo 135, en relación con el artículo 71, 72 y 122 constitucionales, es el siguiente:

- A. El presidente de la república, los diputados, los senadores o las legislaturas locales de los Estados podrán presentar iniciativas de “leyes” ante el Congreso. El artículo 122 de la Constitución faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sólo en materias relativas al Distrito Federal.

- B. Para que las cámaras puedan conocer de la iniciativa de reforma es necesario un quórum de reunión de más de la mitad del número total de sus miembros, esto es 251 diputados y 65 senadores respectivamente (artículo 63 constitucional).
- C. Posteriormente se realiza la discusión, primero, en la cámara en que se hubiese presentado la iniciativa, se da la votación y se pasa a la cámara revisora para que se realicen los mismos actos anteriores.
- D. Para su aprobación será necesario un quórum de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, por lo menos 167 diputados, y de la Cámara de Senadores, un mínimo de 43 senadores.
- E. Posteriormente se necesitará de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, 16 estados (sin contar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, porque éste no es un estado).
- F. El Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente hará el cómputo de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la reforma.

Como problemas de técnica legislativa en esta materia, Fix-Zamudio y Valencia Carmona (1999, p. 684)) afirman que “la Constitución de 1917 ha sufrido varias reformas que han sido reiterativas y hasta discordantes, es

decir, carentes de técnica legislativa. Asimismo, estos autores observan que uno de los errores más frecuentes se refiere a la incorporación de normas en la Constitución de carácter excesivamente reglamentario, de ahí que consideren necesarias ciertas reformas; por ejemplo, introducir leyes constitucionales.”

La vinculación del proceso de creación normativa con el marco de orientación política estatal.

La Reforma del Estado, iniciada en México desde 1990, tiene como propósito modernizar, redefinir y fortalecer de manera gradual e integral la organización jurídico-política del Estado, sus órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y sus relaciones con la sociedad civil, para satisfacer nuevas demandas. Para ello es necesario realizar cambios políticos, sociales, económicos, administrativos y sobre todo jurídicos. La participación del Poder Legislativo es fundamental en esta tarea, ya que los temas de la agenda de la Reforma del Estado, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo y conforme con la tendencia en el nuevo constitucionalismo, son los siguientes:

1. Reforma electoral federal.
2. Reforma del gobierno del Distrito Federal.
3. Fortalecimiento del Poder Legislativo.
4. Impartición de justicia y seguridad pública.
5. Impulso al federalismo.
6. Derechos y participación indígena.
7. Comunicación social.
8. Participación ciudadana.



9. Mujeres y jóvenes.

10. Tratados internacionales en materia de derechos humanos y de libre comercio.

11. Relaciones Estado-iglesias, entre otros temas, que siguen siendo una tarea pendiente.

#### **4.2.2. Propuestas sobre el Marco Normativo para Consolidar la Profesionalización del Poder Legislativo en México**

A continuación se presentan algunas propuestas que tienen por objeto colmar las carencias en materia de creación legislativa y que se estima, contribuirán a la profesionalización del Poder Legislativo.

Recientemente se han dado ciertos intentos por actualizar las normas de la materia, para que las mismas estén acordes con los requerimientos de una sociedad compleja, heterogénea, plural y próxima a un Estado democrático, ya sea mayoritario o, preferentemente, de consenso.

Las instituciones deben actualizarse, no sólo a partir de los instrumentos tecnológicos (sistema de votación o el canal de televisión del Congreso), sino también respecto de los ordenamientos que dan sustento a sus atribuciones. Es conveniente la actualización del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, respecto de la organización de los trabajos de las cámaras, así como la expedición de un reglamento para cada una de las cámaras, tal y como lo prevé el artículo 77 de la Constitución vigente.

Es importante tomar la factibilidad de otras reformas que pueden ser significativas en el proceso de creación normativa. A continuación tratarán de manera breve estas propuestas.

1. Reelección de congresistas. El prohibir la reelección consecutiva tiende a marcar la opción de cambio por encima de la continuidad y no necesariamente esto es positivo, porque administrativamente puede traer costos innecesarios por la curva de aprendizaje y dejar programas inconclusos.

Para Alonso Lujambio (1994, p.18) “la no reelección provoca en la persona que ocupa el poder un sentimiento de urgencia, “mucho poder para poco tiempo”, además ello implica desperdicio de talento y experiencia política.”

Actualmente, la reelección de diputados y senadores, y la no reelección del Ejecutivo es un escenario posible, porque además es urgente la profesionalización de la vida parlamentaria, para que los legisladores con experiencia fortalezcan al Congreso en su actividad creadora de leyes y decretos.

2. Aumento de los periodos de sesiones ordinarias. Con el escaso tiempo de sesiones (5 meses), el Congreso no alcanza a desarrollar completamente sus atribuciones. Hay quienes afirman que con más tiempo el Congreso se convertiría en un monstruo creador de leyes, y es precisamente en estos momentos cuando más urge que realice esta tarea, ya que de las leyes vigentes y de la Constitución la mitad son nuevas por lo que hace falta

el 50 por ciento más de reformas constitucionales y de leyes. Además, las funciones del Congreso no se reducen a las legislativas, habrá que tener presentes las funciones financieras, administrativas, de control, de dirección política y hasta las jurisdiccionales.

Respecto al tiempo de duración de los periodos ordinarios de sesiones, se considera necesario aumentar el tiempo de duración de cinco a por lo menos ocho o diez meses. En países con experiencia democrática, el tiempo que comprenden las sesiones del Parlamento o Congreso es de nueve meses o sesionan todo el año. Por ejemplo, en Uruguay, la Asamblea General sesiona nueve meses; en España, las Cortes Generales sesionan nueve meses; y en el Reino Unido el Parlamento sesiona los doce meses.

3. Atribuciones de las comisiones. Si se considera que la mayor parte de los trabajos parlamentarios se realizan a través de las comisiones, se puede distinguir un Congreso fuerte cuando éstas tienen capacidad de decisión.

González Oropeza (1994, p. 82) afirma que:

“un ejemplo de Congreso fuerte es el de Estados Unidos de América, que cuenta con los comités o comisiones con más capacidad de decisión; en éstos, se ha dicho, se discuten, negocian... las medidas legislativas que se llevan al salón general de las respectivas Cámaras para ser votadas en definitiva. Los comités norteamericanos son el objetivo de los grupos de presión y el electorado, porque cuentan con un gran poder, al grado de que las dependencias de la administración pública deben rendir un reporte por anticipado al comité sobre acciones administrativas a tomar e, incluso, en otros casos, acordar conjuntamente la realización de ciertas acciones.”

En México, Cárdenas Gracia (1996, p.84) ha escrito, de manera

prudente, que: “se deben delegar facultades legislativas a las comisiones para ciertos asuntos.” González Oropeza (1994, p. 83) ha señalado: “la regulación interna del Congreso debe considerar a los acuerdos de las comisiones como acuerdos con fuerza de decreto”

Las ventajas de atribuir facultades legislativas a las comisiones en materia de técnica legislativa, son las siguientes:

- a) La rapidez y flexibilidad con la que se conocerá del objeto de regulación, y la optimización del manejo de recursos humanos y materiales necesarios para dicho conocimiento.
- b) El conocimiento especializado con el que la Comisión podrá competir y, en su caso, proponer con más acierto un proyecto de ley, respecto de las oficinas de las dependencias de la administración pública.
- c) Facultad reglamentaria. El principal problema del derecho positivo es la delegación legislativa, pues ante tantos sujetos creadores de normas es muy probable que se emitan disposiciones en sentidos sumamente distintos, contradictorios, que lejos de lograr la certeza, confunden al receptor de la norma. En éste sentido, es conveniente que las Comisiones legislen respecto de la facultad reglamentaria que está en manos del Ejecutivo, ya que en todo caso podría ser la Comisión adscrita a determinada área o especialidad la que expida el reglamento en cuestión.
- d) Perfeccionamiento del servicio civil de carrera. Los elementos

humanos con conocimientos especializados son necesarios para realizar de manera eficiente el trabajo parlamentario, éste debe ser un equipo multidisciplinario e integrado por expertos de distintas áreas del conocimiento.

Con la Ley Orgánica del Congreso, expedida el 3 de septiembre de 1999, se estableció el servicio civil de carrera para ambas cámaras del Congreso. En éste sentido, la Cámara de Diputados cuenta ya con el Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de 22 de mayo de 2000. Es necesario que los asesores de los congresistas se preparen todavía más, ya que deben ser tan buenos como los mejores de la administración, con el fin de lograr una negociación entre Ejecutivo y Legislativo. Los asesores, además de elaborar argumentos para documentar iniciativas, podrían dirigir los servicios documentales; compilar colecciones de derecho interno y de derecho comparado; recomendar bibliografía e impartir cursos de derecho parlamentario de forma permanente.

- e) Es tal el auge de la informática, que su manejo tiene marcada especialización, catalogándose en tres sectores; la gestión y el incremento de archivos electrónicos, que contienen indicaciones de libros y artículos.

Esta información es útil para dependencias gubernamentales, principalmente; asimismo, la inteligencia artificial, que consiste en la investigación de nuevos programas o sistemas que tiendan a optimizar el manejo de la información.

- f) Facultad al Poder Judicial para iniciar leyes y decretos. Sería

conveniente que el Poder Judicial Federal tenga la facultad de iniciativa de ley para fortalecerlo, tal y como la tienen algunos tribunales superiores de Justicia estatales.

- g) Facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes y decretos en todas las materias, así como darle participación en la aprobación de reformas constitucionales.
  
- h) Por citar otras propuestas, éstas serían el establecimiento de directrices para legislar: la iniciativa popular, el referéndum, las leyes constitucionales, y que la Cámara de Diputados participe también en la aprobación de los tratados internacionales.

## CONCLUSIONES

El trabajo de investigación finaliza con la propuesta de diversos puntos, a efecto de profesionalizar a los miembros del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de la problemática que se enfrenta para desarrollar su quehacer inherente.

Se requiere que la legislatura tenga independencia política a efecto de propiciar el responsable ejercicio del poder; pero de una manera sana y eficaz.

Con la breve propuesta se pretende que los legisladores ejerzan sus funciones legislativas con honestidad, en atención a que de no hacerlo, su futuro político estaría en riesgo.

Actualmente la legislatura enfrenta problemas para realizar efectivamente su misión, la falta de tiempo para conocer el entorno administrativo y político que se requiere y regular normativamente para alcanzar las metas de nuestra nación por la no reelección de nuestros legisladores. Actualmente los diputados cumplen periodos de tres años, y no pueden ser reelectos inmediatamente y los senadores un periodo de seis años; aunque pueden intentar la reelección después de haber estado un periodo fuera del cargo.

Las citadas interrupciones hacen que sea difícil de continuar la carrera legislativa. Lo cual implica que atiendan las responsabilidades de la representación con grandes vacíos en su preparación y cultura legislativa otro problema se desprende que la mayoría de los legisladores,



relacionados con los partidos en el poder, dependen de su partido o del Ejecutivo, y sí desean trabajar en la burocracia después de ser legisladores, deben guardar favor al mismo, o contrariamente se encontrarán impedidos para volver a laborar en la burocracia.

Lo mencionado genera que el legislador carezca de la suficiente fuerza para actuar independientemente o para desarrollar técnicas legislativas, en atención a que deben procurar su estatus político y en consecuencia su empleo.

Se estima que una posibilidad de reelección sería un incentivo para que se pensara en el servicio legislativo como una carrera profesional.

Además la legislatura también necesita reunirse por un lapso suficientemente acorde a su misión a efecto de considerar seriamente los nuevos proyectos de ley, el presupuesto, y sus obligaciones de supervisión del Ejecutivo. Necesita ser capaz de decidir por sí mismo el tiempo para sesionar y cuáles aspectos incluir en su agenda. Si el término legislativo es ampliado entonces los legisladores tendrían más tiempo para concentrarse en los asuntos legislativos.

La falta de capacidad de comprensión del entorno jurídico, político, económico, y cultural aunado a la falta de conocimiento del proceso legislativo para la formalización de leyes, surge como consecuencia de que los miembros de la legislatura son funcionarios cuyo origen es la elección popular, lo que de ninguna manera es criticable; pero si siendo altamente deseable que nuestros legisladores fueran capacitados y especializados en la labor legislativa.

Entonces la propuesta tiene el objetivo de proporcionar al legislador técnica legislativa a efecto de que se emitan normas bien estructuradas, que cumplan las necesidades de un sistema jurídico digno de un Estado de Derecho.

Para conformar la técnica correspondiente, es necesario proporcionar al legislador un esquema metodológico del que la norma ineludiblemente posea racionalidad y claridad lingüística.

La racionalidad por supuesto debe ser fruto de la capacidad intelectual-científica correspondiente y la claridad depende de tres aspectos: estilísticos, ortográficos y léxico semánticos, que debe adquirir el legislador.

Por lo tanto se realizan las siguientes propuestas para consolidar la profesionalización del Poder Legislativo, señalando como positivo que se utilicen los instrumentos tecnológicos (sistema de votación o el canal de televisión del Congreso) y obviamente se debe normar lo relativo a efecto de dar debido sustento a sus atribuciones, por lo que es conveniente la actualización del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, respecto de la organización de los trabajos de las cámaras.

Además se debe propugnar por la reelección de congresistas, aumento de los periodos de sesiones ordinarias, otorgar mayores atribuciones a las comisiones, que otorgaría rapidez y flexibilidad con la que se conocerá del objeto de regulación, y la optimización del manejo de recursos humanos y materiales necesarios para dicho conocimiento, conocimiento especializado con el que la Comisión podrá competir y, en su caso, proponer con más

acuerdo un proyecto de ley, respecto de las oficinas de las dependencias de la administración pública, facultad reglamentaria. El principal problema del derecho positivo es la delegación legislativa, pues ante tantos sujetos creadores de normas es muy probable que se emitan disposiciones en sentidos sumamente distintos, contradictorios, que lejos de lograr la certeza, confunden al receptor de la norma. En este sentido, es conveniente que las Comisiones legislen respecto de la facultad reglamentaria que está en manos del Ejecutivo, ya que en todo caso podría ser la Comisión adscrita a determinada área o especialidad la que expida el reglamento en cuestión, perfeccionamiento del servicio civil de carrera.

Los elementos humanos con conocimientos especializados son necesarios para realizar de manera eficiente el trabajo parlamentario, éste debe ser un equipo multidisciplinario e integrado por expertos de distintas áreas del conocimiento, y por último establecer directrices para legislar respecto de la iniciativa popular, el referéndum, las leyes constitucionales, y que la Cámara de Diputados participe también en la aprobación de los tratados internacionales.

Además en forma complementaria se estima que se debe otorgar facultad al Poder Judicial para iniciar leyes y decretos. Sería conveniente que el Poder Judicial Federal tenga la facultad de iniciativa de ley para fortalecerlo, tal y como la tienen algunos tribunales superiores de Justicia estatales y facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes y decretos en todas las materias.

Por lo expuesto se puede establecer que el objetivo del presente trabajo es

del todo viable, en atención a que la capacidad de los legisladores se ve limitada por diversos motivos de corte intelectual y jurídico.

En razón de lo anterior se estima que se ha alcanzado el propósito del presente trabajo, puesto que de materializarse las propuestas planteadas estaríamos ante la posibilidad de que nuestro congreso alcance los marcos de competitividad mundial que requieren la modernidad.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Leyes y Reglamentos:**

Honorable Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2009). México:

Código Civil Federal. Leyes Federales y del Distrito Federal. (2009). México:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2009). México:

Honorable Congreso de la Unión Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Leyes Federales y del Distrito Federal (2009). México:

Honorable Congreso de la Unión Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2009). México:

### **Diccionarios:**

Real Academia Española. (1995). Diccionario de la lengua española. (22<sup>a</sup>.ed.). Madrid España: Espasa-Calpe.

### **Fuentes electrónicas consultadas**

Leyes Federales y del Distrito Federal. Recuperado 12 de julio de 2007, de <http://www.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/>

Honorable Congreso de la Unión. Recuperado 12 de julio de 2007, de <http://www.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes>

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Investigaciones Jurídicas, recuperado 30 de agosto de 2007, de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>;

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ius 7, [versión electrónica] recuperado 22 de agosto de 2007, <http://www.scjn.gob.mx/leyes/LstArts.asp?nIdLey=9>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación recuperado 19 de enero 2009. <http://www.portalSCJN@mail.scjn.gob.mx>.

## **Jurisprudencia**

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ius 7, [versión electrónica] recuperado 22 de agosto de 2007,

## **Libros**

Aguiló Regla, J. (1990) Técnica legislativa y documentación automática de legislación, Informática e Diritto, Italia, Intituto per la documentazione giuridica.

Aguilar, (1968) Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. México, 1968.

Atienza, Manuel (1991) "Razón práctica y Legislación", México, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios septiembre-diciembre.

Batíz Vázquez, B. (2004) Diplomado en Derecho Parlamentario, Módulo II. México: Cámara de Senadores.

Berlín Valenzuela, F. (2004) Derecho Parlamentario, México: Fondo de Cultura Económica.

Bulygin, E. (1991) Teoría y técnica de la Legislación, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 1a. época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre.

Biscaretti Di Ruffia, P. (1998) Introducción al Derecho Constitucional Comparado, México: Fondo de Cultura Económica.

Blanco Valdés, R. (1990) Los partidos políticos. Madrid: Tecnos.

Borja, R. (1994) Derecho constitucional ecuatoriano. T. I. México: Harla.

Camposeco Cadena, M A. (1990) De las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos). México: Cámara de Diputados, LIV Legislatura.

Cárdenas Gracia, J. (1996) Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. México: UNAM.

Carpizo, J. (1979) El presidencialismo en México. México: Siglo XXI.

Castillo Velazco, J. (1952) Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano. Imprenta de Gobierno. México.

Cervantes Herrera, J. (1998) El Poder Legislativo y la democracia. Los retos actuales, Revista Investigaciones Jurídicas, México: Universidad de Guanajuato.

Concha Cantú, H. Iniciativa legislativa popular." Cuadernos s.l. sf.

Constitucionales México-Centroamérica. México: UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, núm. 19. sf.

Delpérée, F. (2002) El parlamento en el siglo XXI; su legitimidad y su eficacia", en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional. México: Porrúa.



Díaz Del Castillo, B. (1988) Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. México: Fernández Editores.

Dorado Montero, P: (1978) Tomado del prólogo de Derecho político filosófico de Luis Gumplowics. México: Porrúa.

Fenwich. Charles. G. (1986) Derecho Internacional. México: UAM- FCE.

Fix –Zamudio, H. (1988) Diccionario Jurídico Mexicano. IIJ-UNAM. México

Fix-Zamudio, H. (1999) Derecho constitucional mexicano y comparado, México: Porrúa.

Fernández Aguirre, G. (1999) El Sistema de Justicia en México, Revista del Senado de la República México.

García, A. (1980) Ciencia del Estado, Ecuador: Depalma.

González Oropeza, M. (1994) Las Comisiones del Congreso de la Unión en México, Cámara de Diputados: UNAM.

González Uribe, H. (1992) Teoría Política, México: Porrúa.

Haurióu, A. (1971) Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona, Ariel.

Heller, H. (1965) La soberanía. México: UNAM.

Jellinek, G. (1976) Teoría General del Estado. Tomo I. México, Fondo de Cultura Económica.

Jellinek, G. (1980) Teoría General del Estado. Trad. de Fernando de los Ríos Urruti. Buenos Aires, Albatros.

Kelsen, H. (1979) Teoría General del derecho y del Estado. Trad. de Gerardo García Máynez 3ª ed. México: UNAM.

Kelsen, H. (1957) Teoría general del Estado. Trad. de Luis Legaz y Lacambra, México Editora Nacional.

Kelsen, H. (1987) Problemas capitales de la Teoría Jurídica del Estado, México: Porrúa.

Lanz Duret, M. (1996) Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, México: Porrúa.

López Garrido, D et al. (dirs.) (2000) Nuevo derecho constitucional comparado, Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Lujambio, A. (1994) ¿Para qué servirían las reelecciones en México?, México, Quórum, año II, núm. 13, abril.

Menéndez Menéndez, A. (1998) La calidad de las leyes y la reforma de la comisión general de codificación, Anales. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, núm. 28.

Melgar Adalid, M. (1997) Consejo de la Judicatura Federal, Revista de Administración Pública. México. No. 95, agosto.

Pedroza De La Llave, S. (1997) El Congreso de la Unión, Integración y Regulación. México: UNAM.

Pedroza de la Llave, S. (2003) El congreso general mexicano: Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. México: Porrúa.

Pérez Porrúa, F, (1994) Teoría del Estado. México: Porrúa.

Pérez Serrano, N. (2007) Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios España: Taurus.

Prieto De Pedro, J. (1998) "Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Sr. Defensor del Pueblo sobre la conformidad a la Constitución de la ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, del Parlamento de la Generalidad de Cataluña". En Teoría y realidad constitucional, Madrid: Ho. Semestre, núm. 2.

Pizzorusso, A. (1999) "Observaciones para el estudio de la producción normativa". La Ley. Buenos Aires: año LXVIII, núm. 206, jueves 28 de octubre.

Rose-Ackerman, S. (1994) La profesionalización del Poder Legislativo Mexicano, experiencias del Congreso de Estados Unidos, México: IJ-UNAM.

Rúa, De La, F. (1994) "El Parlamento, garantía de la democracia", El Poder Legislativo en la actualidad, México, Cámara de Diputados-UNAM.

Remolina Roqueñi, F. (1977) Constitución de Cádiz: 1812. México: PRI.

Sánchez González, S. et al, (1992) Sistemas políticos actuales. Madrid: Ramón Arces.

Santaolalla, F, (1990) Derecho Parlamentario Español. Madrid: Espasa Calpe.

Sartori, G. (1994) Ingeniería constitucional comparada. México: Fondo de Cultura Económica.

Serna De La Garza, J. (1997) Derecho parlamentario, México: McGraw-Hill-UNAM, IJ.  
Serrano Migallón, F. et al, (2003) Temas Selectos de Derecho Constitucional. México: IJ UNAM.

Sáinz Moreno, F. (1995) Técnica normativa Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid: Civitas.

Salvador Coderech, P. (1989) "Definiciones y remisiones" en varios autores, La calidad de las leyes, Euzkadi: Parlamento Vasco.

Serrano Figueroa, R. "Estructura del Congreso de la Unión en México – Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral". S.F.

Solís Fallas, O. (1997) "Ética y probidad en el Poder Legislativo", Revista Parlamentaria, San José, Costa Rica: Vol. 8, núm. 2, agosto.

Tena Ramírez, F. (1961) Derecho constitucional mexicano, México: Porrúa.

Vega, de P. (comp.) (1979), Teoría y práctica de los partidos políticos. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.