

300607 27
Zeje.



Universidad La Salle

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

IMPLICACIONES JURIDICAS, POLITICAS Y
SOCIALES DEL PODER LEGISLATIVO EN
MEXICO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ANA LUZ MARTINEZ ENRIQUEZ

Asesor de Tesis: Lic. Gonzálo Vilchis Prieto

México, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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 LA SALLE

SOLICITUD DE AUTORIZACION PARA LA APROBACION E IMPRESION DE TESIS (INDIVIDUAL)

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACION DE ESTUDIOS DE LA U.N.A.M.
PRESENTE.

MARTINEZ ENRIQUETA ANA LUZ
APELLIDO PATERNO APELLIDO MATERNO NOMBRE (S)
Número de Cuenta : 073020638 Alumno de la carrera de IC. DERECHO
del AREA : _____

Solicita la autorización de impresión de la Tesis titulada : IMPLICACIONES JURIDICAS, POLITICAS
Y SOCIALES DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

OTORGO EL VOTO APROBATORIO Y
CONFORMIDAD PARA ASISTIR COMO
SINODAL AL EXAMEN PROFESIONAL

México, D.F., 12 de ENERO de 1994

FIRMA DEL SOLICITANTE

LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO
ASESOR DE TESIS
(NOMBRE Y FIRMA)

LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO
REVISOR DE TESIS
(NOMBRE Y FIRMA)

vs.Bo.
DR. LUIS RODRIGUEZ MANZANERA
DIRECTOR DE LA ESCUELA
(NOMBRE Y FIRMA)



SECRETARIA DE SERVICIOS
ACADEMICOS
DIRECCION GENERAL DE
INCORPORACION Y
REVALIDACION DE ESTUDIOS

Hace constar la aprobación de la tesis objeto de esta solicitud, y autoriza
su impresión
Ciudad Universitaria, D.F., 12 de ENERO de 1994
" POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU "

NOMBRE Y FIRMA
ING. WILFREDO GARCIA RAMIREZ

CON MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO A TODOS AQUELLOS
FAMILIARES Y AMIGOS QUE SIEMPRE ESTUVIERON PENDIENTES
DE MI DESARROLLO PROFESIONAL ESPECIALMENTE
A MIS PADRES

LUCY.

AL LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO LE AGRADEZCO DE IGUAL FORMA LA ATENCION QUE TUVO EN LA ELABORACION DE MI TRABAJO.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTORICOS.....	1
A. Referencia histórico-jurídica del Poder Legislativo en general.....	4
B. El Poder Legislativo en Inglaterra.....	15
C. El Poder Legislativo en Estados Unidos.....	26
D. El proceso evolutivo del Poder Legislativo en México hasta la Constitución de 1917.....	31
 CAPITULO 2. EL PODER LEGISLATIVO.....	 42
2.1. Integración, organización y funcionamiento del Congreso de la Unión.....	44
2.2. Facultades del Congreso de la Unión.....	48

CAPITULO 3. LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE	
SENADORES.....	54
3.1. Integración de la Cámara de Diputados mediante el sistema representativo.....	55
3.2. Integración de la Cámara de Senadores.....	63
CAPITULO 4. LA COMISION PERMANENTE Y SU	
COMPOSICION.....	66
4.1. Facultades de la Comisión Permanente.....	68
CAPITULO 5. IMPLICACIONES JURIDICO-POLITICAS	
DEL PODER LEGISLATIVO	
EN MEXICO.....	73
5.1. Los partidos políticos.....	74
5.2. Las elecciones legislativas y la democracia aparente.....	93
CONCLUSIONES.....	97
BIBLIOGRAFIA.....	101
GLOSARIO DE TERMINOS.....	

INTRODUCCION

En nuestro país -constituido como una república representativa, democrática y federal, cuyo poder supremo se encuentra dividido para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial -estando el poder legislativo, integrado por las Cámaras de diputados y Senadores, tiene un gran peso en el gobierno mexicano; no sólo en lo que respecta a la creación de leyes, sino que trasciende al ámbito jurídico y político.

Así el objetivo de la presente investigación es determinar las implicaciones jurídico-políticas y sociales del Poder Legislativo en México.

Para cumplir con este objetivo, la investigación se ha estructurado en cinco capítulos cuyo contenido se indica brevemente a continuación

En el primer capítulo se exponen los antecedentes históricos de las instituciones legislativas, analizando su evolución en diversos Estados; lo cual sirve de base y fundamento para

analizar y comprender la organización actual del Poder Legislativo en México.

Dentro de este capítulo en primera instancia se presenta la referencia histórico-jurídica del poder legislativo en general, considerando el desarrollo que ha tenido esta institución a lo largo de la historia. En los siguientes puntos se hace un estudio del Poder Legislativo en Inglaterra, Estados Unidos y Francia; ya que constituyen los más importantes ejemplos del desarrollo que ha tenido dicho poder.

En el segundo capítulo se efectuó un análisis del Poder Legislativo, considerando los aspectos de mayor relevancia al respecto. Primeramente se presentan algunas consideraciones sobre la integración, organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, de acuerdo con las disposiciones constitucionales establecidas; y enseguida se hace una exposición de las facultades del Congreso, reconocidas por la Ley.

En el tercer capítulo se presentan los elementos fundamentales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, que constituyen los componentes del Poder que nos ocupa. Se inicia este capítulo con el estudio de la integración de la Cámara de Diputados mediante el sistema representativo, el cual se encuentra contemplado en la Constitución; en este punto se incluyen las facultades exclusivas de esta Cámara. En el segundo apartado se considera la integración de la Cámara de Senadores, presentando también sus facultades exclusivas.

En el capítulo cuarto se realiza un análisis de la Comisión Permanente del Poder Legislativo, considerando los principales aspectos de su funcionamiento. Para lo cual se describen sus facultades reconocidas expresamente por la Constitución.

En el capítulo cinco, se determinan las implicaciones jurídico-políticas del Poder Legislativo en México, tomando como base todo lo expuesto hasta aquí; y enfrentando la Ley a la

realidad social y política actual.

Para ello, en primer lugar se realiza un análisis de los partidos políticos; los cuales constituyen la base de la vida política en el país; por lo que es importante considerar la reglamentación de los partidos, que es necesario cumplir para ser registrados como tales. En el segundo punto se hace referencia a las elecciones legislativas y la democracia aparente.

Por último se presentan las conclusiones derivadas de la investigación.

CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Una manera de explicar la organización actual del Poder Legislativo en México, consiste en el análisis de la evolución de las instituciones legislativas en diversos Estados a través de la historia.

El sistema de dos Cámaras o bicamarista, instituido en México por la Constitución Política de 1917, nació en Inglaterra en el siglo XIV, cuando los integrantes del Parlamento se conformaron en dos grupos distintos que representaban a clases diferentes. Por una parte, la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los terratenientes; la Cámara Baja o de los Comunes al pueblo.

Dicho sistema fue heredado por el pueblo norteamericano, que confirió a la Cámara de Representantes la personalidad del pueblo y al Senado la de los Estados.

"Las respectivas realizaciones del bicarismo en Inglaterra y en Estados Unidos fueron producto de los hechos, no de las doctrinas. Pero más tarde los teóricos se han encargado de proponer nuevas aplicaciones del sistema".¹

Las ventajas de este sistema podrían enumerarse de la siguiente manera:

- . Debilita al Poder Legislativo que tiende a predominar sobre el Ejecutivo, favoreciendo el equilibrio entre poderes.
- . De existir conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, la otra puede funcionar como mediadora.
- . La presencia de dos cámaras desacelera la velocidad de las resoluciones, evitando la precipitación, el error y las pasiones políticas en la toma de decisiones.

¹ Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 21 edición, México, 1985, pp. 269-270.

Evaluando todas estas ventajas que han repercutido en el desarrollo de aquellas naciones, México adoptó este modelo en 1824. A continuación se analizará con mayor profundidad la organización legislativa en E.U. e Inglaterra para facilitar la comprensión de la estructura del Poder Legislativo en México, pero antes se dará una referencia histórico-jurídica del poder legislativo en general.

A. REFERENCIA HISTORICO-JURIDICA DEL PODER LEGISLATIVO EN GENERAL

Las atribuciones propias del Poder Legislativo en la elaboración de leyes o normas jurídicas generales, abstractas o impersonales han existido desde tiempos inmemoriales, anteriores a las teorías generales de Estado que proclaman el principio de separación o división de poderes como esencial para todo régimen democrático. En algunas civilizaciones antiguas existía una colaboración entre sus organizaciones para la elaboración de una legislación, depositando ese poder en entidades y funcionarios, a diferencia de los Estados monárquicos absolutistas en donde toda la actividad pública está sometida a la voluntad de una sola persona.

En Atenas se observaba esta separación funcional. Solón estructuró un conjunto de leyes que reglamentaban los aspectos más importantes de la vida pública y privada de los atenienses; este documento es conocido como la "Constitución

Ateniense". Durante el mandato de Pericles, la democracia ateniense encontró su máximo esplendor, la autoridad soberana era la "ecclesia" o asamblea popular formada solamente por los hijos de padres y madres atenienses. La asamblea popular elaboraba las leyes, cumpliendo la función del Poder Legislativo, cada ley promulgada llevaba el nombre del proponente, quien durante un año asumía la responsabilidad de sus consecuencias. Para moderar las actividades de la "ecclesia" se creó el Senado o la "Bule" que compartía con ella dicho poder. Este es el primer antecedente del bicamatismo en occidente.

"Resulta, pues, interesante observar que el papel que el Senado desempeña dentro de los modernos sistemas bicamerales, como el nuestro, ya se desplegaba por el Senado ateniense como órgano selectivo de ponderación legislativa y política, pues antes de que una ley votada por la asamblea fuese puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o

rechazarla". 2

En Esparta, el Poder Legislativo se componía de un Senado integrado por 28 gerontes vitalicios con edad mínima de 60, quienes discutían y proponían junto con 2 reyes o magistrados supremos, presuntos descendientes de Zeus, las leyes para ser mandadas a la asamblea de espartanos que podían aceptarlas o rechazarlas.

En Roma, diferentes órganos se hicieron cargo de la función legislativa a lo largo de las diversas etapas de su historia política. Durante la monarquía, las autoridades del Estado eran el Rey, los Comicios y el Senado; los Comicios eran las asambleas políticas que realizaban la elaboración de normas y leyes con la concurrencia del Rey y del Senado, el Rey proponía una ley, los Comicios la aprobaban y el Senado la ratificaba.

2 Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 7a. edición, México, 1989, p. 613.

En el período republicano, el Rey fue sustituido por 2 funcionarios llamados "cónsules", conservando los Comicios y el Senado; los Comicios ejercían el Poder Legislativo, en esa época se distingue la presencia de un funcionario con facultades vetatorias y la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectaran los intereses y derechos del pueblo a través de la "intercession", un acto puramente legislativo.

La era republicana es sucedida por el principado o diarquía. En esta etapa el Supremo Poder del Estado se comparte entre el Emperador y el Senado, que tomó la función legislativa, los Comicios continuaron existiendo pero sus atribuciones fueron reducidas considerablemente. El Senado proclamaba leyes "senatus-consultus" a partir de una moción del Emperador, quien mediante el "oratio principiis" argumentaba los motivos de su proposición legal. Paulatinamente el Senado perdió autoridad por el servicio de sus miembros, colocando al Emperador como único legislador, supremo juez y sumo administrador del Estado. Este

realizaba sus funciones mediante las constituciones imperiales que tomaban el nombre de edictos cuando comprendían disposiciones generales o leyes, se denominaban mandatos cuando eran instituciones dirigidas a los funcionarios subalternos del imperio y gobernadores de las provincias, los Rescriptos eran la respuesta del emperador a algún funcionario sobre cuestiones jurídicas y los decretos arreglaban controversias jurídicas entre los súbditos.

El absolutismo es impuesto en Roma por Diocleciano, en este sistema todos los poderes recaen en el Emperador.

Los jurisconsultos jugaron un papel importante en el devenir histórico de Roma, sus disertaciones fueron en ocasiones consideradas de carácter legal, los jurisconsultos proporcionaban consultas orales (respondere), redactaban documentos jurídicos (cavere), realizaban patrocinio judicial (agere) y escribían obras de derecho (scribiere). Bajo el imperio de Augusto se les otorgó la facultad de expresar sus opiniones en público, adquiriendo

prestigio y siendo de utilidad para los jueces en procesos controvertidos. En la época de Adriano, todos sus escritos tenían una autoridad similar a la de la ley, depositándose en ellos el poder legislativo.

"Mediante una célebre disposición dictada por Teodosio II y Valentino III en el año 426, los insignes jurisconsultos Gayo, Paulo, Ulpiano y Modestino se convirtieron en verdaderos legisladores, pues a sus escritos se les asignó el carácter de fuentes de derecho y sus máximas y opiniones se erigieron en normas jurídicas".³

Posteriormente las asambleas pierden fuerza ante el surgimiento del autocratismo monárquico, el Rey estaba asociado con un vínculo dividido de poder, ejerciendo la función legislativa de manera ilimitada.

No obstante, los señores feudales se oponían al

³ *Ibid*, p. 615.

Rey, ellos eran en verdad monarcas en su propio feudo puesto que su autoridad no reconocía restricción alguna, fingiendo ser vasallo de Rey a quien le ofrecía una falsa obediencia y fidelidad. El Poder Legislativo era asumido por cada uno de los señores feudales quienes dictaban leyes dentro de sus territorios. Todo esto ocasionó constantes disputas entre los señores feudales y el Rey por obtener el poder.

En Inglaterra, las costumbres jurídicas o Common Law limitaban al Rey, impidiendo la imposición del absolutismo, el Parlamento gradualmente cobró fuerza en el ámbito legislativo. Este organismo surgió con los llamados "Consejos del Reino" donde se discutían todos los asuntos de trascendencia para la nación. Entre los sajones y antes de la conquista normanda en el siglo XI, tales consejos se reunían bajo las denominaciones de Gran Consejo, Gran Reunión, Asamblea de Hombres Sabios. Estas organizaciones tenían la capacidad de expedir leyes y ajustarlas a las necesidades del

país, el Rey sólo formulaba iniciativas y promulgaba las leyes. El Parlamento Inglés es producto de una unión tácita entre el pueblo y los nobles para "limitar el poder real por el respeto a los estatutos, cartas y al mismo Common Law que contenía derechos y subjetivos de los súbdito". ⁴

En Francia, las luchas por el poder terminaron favoreciendo al Monarca, erigiéndose en soberano absoluto tomando en su persona los 3 poderes del Estado, a pesar de la existencia de parlamentos en diversas ciudades del país galo. Estos no ejercían el Poder Legislativo, limitándose a cumplir funciones judiciales por encargo del monarca, siendo incapaces de limitar el poder absoluto del Rey.

El Parlamento de París fue inicialmente deambulatorio, en 1302 se convirtió en sedentario; a partir de 1380 se reunió de manera permanente y estaba integrado por diferentes salas o Cámaras.

⁴ *Ibid*, p. 616.

En los reinos españoles de Castilla y León, el Rey ejercía la función legislativa, excepto en materia de impuestos a cargo de las cortes. En Navarra, Aragón y Cataluña las cortes impartían el poder con el monarca.

Las Cortes eran asambleas que se congregaban para hablar de asuntos religiosos y civiles. Se integraban con procuradores de la nobleza, representantes del clero y del pueblo. Generalmente se piensa que los reinos españoles medievales implicaban un sistema monárquico absolutista; no obstante la presencia de las cortes indica lo contrario; existía colaboración en la creación de leyes y se gestaba el principio de separación de poderes, lo cual marca un adelanto en la organización de los reinos ibéricos en comparación con otros Estados europeos. Las Cortes no eran organismos permanentes, su conformación se realizaba a partir de una convocatoria real, funcionando indistintamente en diferentes ciudades y en distintas épocas. Las reuniones de las cortes

se convocaban a iniciativa del rey, cuando éstos fueron divinizados por el pueblo, la economía y mejoraba, las conquistas de nuevos territorios le dieron al monarca una nueva dimensión, en tanto las cortes decayeron políticamente. Finalmente, las consecuencias fueron el advenimiento del absolutismo monárquico tras la unificación política de España.

El absolutismo imperó en Europa algunos siglos. En 1789, Francia entra en Revolución, proclamándose la "Declaración de Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano", que deposita el poder legislativo en la voluntad general. En la formación de la ley todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes, reivindicando para la nación la potestad legislativa ejercida hasta entonces por el rey, desplazando a favor de las asambleas del pueblo su desempeño.

"La soberanía real y todos los postulados de las teorías políticas que la pretendieron

justificar se sustituyeron en la realidad y en el pensamiento por el principio de su radicación en la voluntad popular y por el de su desempeño a través de los representantes de la nación,..."⁵

Estos son los pilares del Derecho Constitucional contemporáneo, el Poder Legislativo es una manifestación de la soberanía popular. En las colonias inglesas de América ocurrió un fenómeno similar que condujo a la creación de los Estados Unidos de América.

A partir de este momento se fijó la trayectoria que seguiría la evolución jurídica y política de la Humanidad.

⁵ *Ibid*, pp. 618-619.

B. EL PODER LEGISLATIVO EN INGLATERRA

Las instituciones políticas de la Gran Bretaña constituyen un ejemplo de la democracia occidental, por el carácter flexible de su Constitución y sus leyes ordinarias modificables. El análisis del funcionamiento de sus instituciones políticas permitirá comprender las causas del éxito inusitado del régimen político inglés y su repercusión en otros Estados.

Una de las razones que han ayudado a este éxito es la ubicación geográfica de la Gran Bretaña, su carácter insular favorece la cohesión de la nación inglesa, simplificando los problemas de defensa nacional, política exterior, etc.

No obstante, la causa principal puede atribuirse al propio temperamento inglés, según Sir Maurice Amos los ingleses son "amigos de las leyes, fieles a sus jefes, indiferentes a la igualdad y respetuosos con los grandes; enamorado de la libertad y sectario, amantes de los compromisos, grandes constructores de reglas, poco cuidadosos

con la lógica y respetuosos con los precedentes"⁶, en otras palabras, los ingleses mantienen un gran apego por la vida, manejando sus ambigüedades, por un lado tradición y continuidad y por otro adaptación y cambio.

Prueba de lo anterior se evidencia con su singular régimen, a pesar de contar en apariencia con un sistema monárquico, la democracia ha triunfado plenamente ya que descansa sobre el consenso, que implica la aceptación de los principios políticos, económicos y sociales.

Se podría pensar que la democracia en Gran Bretaña es débil ya que ni los funcionarios, ni los magistrados son elegidos; dentro del Poder Legislativo existe una Cámara de los Lores, cuyos miembros son hereditarios o vitalicios y el jefe

6 Haurion, A. "Las Instituciones Políticas de los Principales Países que han contribuido a la Edificación del Derecho Constitucional Clásico. en Miranda, A (ed). Teoría Constitucional UAM-Azcapotzalco, 1988, México, D.F. pp. 56

del Estado es un monarca hereditario, por lo que el papel electoral queda restringido a la elección de los miembros de la Cámara de los Comunes; sin embargo, los órganos políticos hereditarios poseen una influencia limitada, el Rey (o Reina) carece de atribuciones propias y la Cámara de los Lores ha perdido poder paulatinamente.

En la Gran Bretaña, el Poder Legislativo se encuentra a cargo del Parlamento, que en el sentido amplio reúne al Rey, y a sus ministros de la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, quienes representan el conjunto de las instituciones del país con poder ilimitado ya que están de acuerdo entre sí, sustentadas por la opinión pública. Actualmente el Parlamento es la reunión de la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

La Cámara de los Comunes está formada por 635 miembros que representan aproximadamente 40 millones de electores; los integrantes de las Cámaras no son una representación fiel de la opinión pública, el sistema electoral vigente

favorece el bipartidismo dando a los grandes partidos más escaños de los que les corresponden, dejando desprotegidas a las pequeñas organizaciones políticas; asimismo las profesiones están representadas de manera desigual, existiendo algunos sectores como el de los trabajadores manuales con pocos miembros en la Cámara. No obstante, se han reportado algunos progresos; entre las guerras un 40% de los elegidos pertenecía a familias poseedoras de títulos hereditarios, actualmente han sido sustituidos por elegidos relacionados con profesiones liberales; en 1950, el Partido Laborista postuló 617 candidatos para la Cámara, 92 de los cuales eran trabajadores manuales, en elecciones posteriores la proporción de candidatos obreros ha ido en aumento, concluyéndose que la Cámara de los Comunes aunque no es aristócrata, la mayoría de sus elegidos provienen de las escuelas públicas más prestigiosas.

La duración de la legislatura es de 5 años, de

acuerdo con el Acta Parlamentaria de 1911, siendo disuelta habitualmente en el último año de su mandato; los Comunes pueden sostener sesiones permanentes y reglamentar durante el intervalo de las elecciones generales, sin embargo es el gabinete quien reglamenta la duración de las sesiones y los Comunes se someten a sus decisiones.

Los Comunes tienen varios derechos: inviolabilidad, libertad de palabra, derecho de acceso cerca del Rey mediante el Speaker, derecho de reglamentación del procedimiento de los debates, derecho de admisión o no admisión del público en las tribunas, derecho de oponerse a la publicación de los debates, derecho de hacer comparecer y amonestar a periodistas culpables de falta de respeto a la Cámara.

El Speaker, investido con toga y peluca, constituye una institución que se origina en la Edad Media erigiéndose como el defensor de los privilegios de los Comunes y la autoridad encargada de dirigir los debates de la Asamblea. Su autoridad

sobre sus colegas viene de su imparcialidad, generalmente es electo sin oposición a consecuencia de un acuerdo entre los dos partidos, el Speaker se abstiene en las votaciones a menos que exista un empate en los comicios y preside los debates, nadie entra ni sale sin saludarse, todos los discursos se dirigen a él, solo él puede conceder la palabra, vigilar que las intervenciones no se alejen de la cuestión tratada, asegurando la libertad, lealtad y cortesía de los debates.

Los miembros de la Cámara de los Comunes cuentan con la iniciativa en materia legislativa, aunque la mayor parte de las leyes son de origen gubernamental. Independientemente de su origen dichas disposiciones son sometidas a 3 lecturas, la primera de ellas es previa a su reenvío a la Comisión.

Las Comisiones pueden ser de 3 tipos: Del Pleno, Permanente y de las otras Comisiones.

El Comité de Pleno se compone de todos los

miembros de la Cámara de los Comunes interesados en la discusión del proyecto de ley; está presidido por el Chairman de Vías y Medios, teniendo competencia exclusiva en materia financiera y presupuestaria, se convierte en Comité de Créditos para examinar las demandas de apertura de créditos y en Comité de Vías y Medios para examinar las demandas de autorización de recaudaciones.

El Speaker puede enviar los proyectos de ley más importantes al Comité del Pleno, que tiene la ventaja de ser inapropiado para frenar o entorpecer la acción de los diferentes ministros mediante un control constante dada su competencia indeterminada.

Los Comités Permanentes ocuparon el lugar de los Comités del Pleno al ser éstos incapaces de examinar todos los proyectos de Ley. Cada Comisión comprende 50 miembros (20 permanentes y 30 temporales) nombrados por un Comité de Selección de manera que su composición es exactamente la de la Cámara.

Los otros Comités presentan una menor importancia y no cuentan con muchos miembros, los Comités de Selección son Comisiones Especiales designadas con ocasión de una iniciativa de índole técnico o de una encuesta; las Comisiones Mixtas se componen de miembros de la Cámara de los Comunes y de la Cámara de los Lores, encargándose de examinar proyectos de interés común; los Comités Sesionales son comisiones formadas al principio de cada sesión para reglamentar las cuestiones de procedimiento o método.

La Cámara de los Lores es calificada como una institución anacrónica apareciendo como la gran conservadora de los ritos ingleses, conservando un sesgo eminentemente feudal; en ella se encuentran 800 Pares hereditarios creados por el Rey como recompensa para hombres ilustres. Además hay Pares representantes de Escocia e Irlanda, Pares vitalicios nombrados por la Corona, los nueve lores jueces, los altos magistrados de nombramiento vitalicio y los 26 lores espirituales (arzobispos y obispos anglicanos); su tendencia es conservadora.

Esta Cámara Alta carece de atribuciones políticas, algunas de sus atribuciones constitucionales son ejercidas por los nueve lores de apelación, la Cámara de los Lores plantea algunos problemas en torno a la utilidad o inutilidad de una Cámara Alta para el funcionamiento del régimen parlamentario. Cuando este se combina con la democracia, es un hecho que esta Cámara concreta, mantiene y protege la vocación política de la clase privilegiada.

En 1911, se votó el Acta Parlamentaria que limitó las atribuciones de la Cámara de los Lores impidiéndoles modificar cualquier iniciativa de ley en materia financiera, en otras áreas el derecho de los lores se restringe a un veto temporal, la oposición de los lores a una ley ordinaria se quebranta si durante la misma legislatura la Cámara de los Comunes vota el mismo texto en tres sesiones sucesivas. En 1949 se firmó una nueva Acta Parlamentaria que redujo a un año la duración del veto que puede ser impuesto por la Cámara de los

Lores, convirtiéndose en una Cámara sin verdadero Poder Legislativo.

Las razones por las que se ha mantenido dicha institución son las siguientes:

- . La Cámara de Los Lores es una tradición dentro del parlamentarismo inglés y al no ocasionar molestias para el desarrollo de la democracia no parece existir motivos para suprimirla.
- . La Cámara Alta traduce las tendencias profundas de la opinión nacional, una asamblea sin vínculos estrechos con el sufragio universal quizá está más calificada para manifestar los sentimientos profundos de un país, ya que no se basa en aspectos momentáneos y superficiales.
- . La presencia de una Cámara Alta evita que el régimen parlamentario decaiga en un gobierno de asamblea.
- . En los escaños de los lores se sientan personalidades de primer plano, con tiempo para

estudiar y examinar los problemas, testimonio de que las ideologías y las consideraciones morales conservan su importancia.

C. EL PODER LEGISLATIVO EN ESTADOS UNIDOS

La Constitución Americana de 1787 goza de un inmenso prestigio y un profundo respeto, actualmente es la Constitución vigente más antigua del mundo.

En los E.U. el parlamento recibe el nombre de Congreso y está compuesto por 2 Cámaras: La Cámara de Representantes y el Senado.

La Cámara de Representantes comprende 435 miembros elegidos por 2 años de manera proporcional al número de habitantes, el período del mandato es muy corto, se dice que los congresistas emplean su primer año en hacer olvidar las promesas que hizo en campaña y el segundo se dedica a hacer otras tan irrealizables como las anteriores para ser reelegido. Los requisitos de elegibilidad son una edad mínima de 25 años y 7 de nacionalidad americana.

El Senado está compuesto de 2 miembros por Estado, 100 en total, elegidos por voto ciudadano

cada 6 años. Las condiciones son, edad 30 años y 9 años de nacionalidad americana.

Los congresistas reciben un sueldo jugoso, gastos de viaje, de oficina, etc.

El Congreso celebra una sesión anual que da inicio el 3 de enero y concluye a más tardar, el 31 de julio, cada Cámara puede solicitar aplazamientos no mayores a 3 días.

Los debates son menos organizados con respecto a la Cámara de los Comunes; el Speaker de la Cámara de Representantes no es imparcial y el Senado es presidido por el Vicepresidente de la Nación. El reglamento interior de las asambleas permite la obstrucción.

El Congreso practica el sistema de Grandes Comisiones Permanentes, cuyo objetivo es proporcionar al Congreso la mejor información acerca de las decisiones que debe tomar. En realidad el Congreso asegura un control mas agresivo del Ejecutivo a través de sus

investigaciones.

Las atribuciones primordiales del Congreso son legislativas y presupuestarias, en materia de impuestos las iniciativas corresponden a la Cámara de Representantes. Generalmente las propuestas de ley provienen de esta Cámara durante las primeras semanas, posteriormente la iniciativa es exclusiva del Comité de Reglas.

En el transcurso del proceso parlamentario, los desacuerdos entre las dos asambleas se arreglan mediante una Comisión de Conciliación en la que se cuentan representantes de ambas asambleas que elaboran un texto único para que sea analizado por ambas Cámaras.

El Congreso no puede conceder al Ejecutivo el derecho a proceder por vía de legislación delegada, pero dispone de cierto número de poderes como:

- . El poder constituyente, al cual se encomienda la redacción del contenido intelectual de las enmiendas.

- . El poder electoral subsidiario, si en las elecciones presidenciales no se obtiene una mayoría absoluta, la Cámara de Representantes elegirá al Presidente y el Senado al Vicepresidente. Este poder puede entrar en vigor ante la vacancia de la presidencia.
- . El poder de supervisión sobre el funcionamiento de los servicios públicos y los funcionarios federales.
- . El poder para declarar la guerra.

El Senado posee poderes en materia de confirmación de funcionarios, los tratados internacionales son negociados y concluidos por el Presidente, pero deben ser ratificados por dos terceras partes del Senado.

Los grupos de presión desempeñan un papel importante en la vida política de los E.U. intentando atraer a los congresistas ofreciéndoles apoyo durante su campaña a cambio de recibir beneficios una vez que el candidato esté en

funciones; esta situación hasta cierto punto deshonesto ya está reglamentada legalmente en 25 estados esperando combatir a estos grupos que velan por los intereses de sectores privados.

El Congreso cuenta con varias medidas de acción sobre el ejecutivo, detentando el poder legislativo y financiero; sus Comisiones permiten un análisis e investigaciones sobre el comportamiento de los funcionarios públicos y el Presidente mismo. Además, el Congreso tiene el poder para destituir al Presidente cuando en el ejercicio de sus funciones se le considere culpable de traición, malversación u otros delitos graves.

D. EL PROCESO EVOLUTIVO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO HASTA LA CONSTITUCION DE 1917

1. DERECHO PRECOLONIAL

El derecho precolonial incluye a todas las civilizaciones mesoamericanas prehispánicas, integradas por una serie de prácticas o ritos sociales con un acentuado carácter consuetudinario.

Las normas políticas, penales y civiles se ubicaban en la costumbre, siendo aplicadas por órganos de carácter administrativo y judicial.

Cuando las normas jurídicas en una sociedad son consuetudinarias y se identifican con las leyes se puede afirmar que el poder legislativo es la vida social misma.

Los antiguos mexicanos vivían una democracia jurídica, independientemente de las formas políticas en que estaban organizados; las normas se encontraban implícitas en sus costumbres, prácticas, etc. sin imposición ajena, al contrario

de los regímenes de derecho escrito.

El sistema jurídico mexicano actual, conformado por normas escritas demuestra que no existe una continuidad entre el derecho prehispánico y el de la nación mexicana, posiblemente en algunas cuestiones ideológicas la legislación actual retome ciertos elementos de las prácticas y costumbres sociales autóctonas para vaciarlas en las normas jurídicas.

2. DERECHO COLONIAL

La conquista de México por los españoles se realizó en el momento cumbre de la monarquía absoluta en la Península Ibérica; por lo que dicho régimen se trasladó intacto a las colonias, siendo el Rey el legislador supremo.

Los Reyes elaboraban las leyes en base a principios éticos de carácter cristiano y las costumbres sociales. Una de ellas fue la Ley de Indias que permitía la conservación de las

costumbres de los indios, siempre y cuando estas no atentarán contra la religión y el orden.

En 1519, Carlos V creó el Consejo de Indias que poseía algunas facultades legislativas sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo; aunque en el monarca recaía el poder de elaboración legal, así como su organización y la designación de sus miembros, por lo que se considera como una autoridad subordinada a la voluntad real.

El resto de las autoridades coloniales, Virrey y Reales Audiencias realizaban actos jurisdiccionales, administrativos e incluso legislativos, siempre en nombre del Rey.

En 1681, Carlos II mandó recopilar la legislación de las indias con el fin de mantener normas jurídicas únicas para todas sus colonias.

La Constitución de Cádiz transforma el régimen político de España y sus colonias de manera

radical, se abandona el absolutismo y se acoge a la influencia de la Declaración Francesa de 1789, al manifestar que la potestad legislativa pertenece a la nación.

El Poder Legislativo sería ejercido por las Cortes que reunirían a los diputados representantes de la Nación y al Rey, las cortes tendrían la facultad de elaborar, interpretar y derogar las leyes, en tanto que el Rey podría sancionarlas o vetarlas.

La Constitución de Cádiz a pesar de significar un gran avance hacia la formación de un Estado democrático, no tuvo una repercusión directa en México. En esa época la lucha de independencia amenazaba con separar a la Nueva España de la metrópoli, sin embargo, una vez finalizado el conflicto, algunos legisladores introdujeron ciertos elementos de la Constitución de Cádiz al sistema jurídico mexicano.

3. VIDA POLITICA INDEPENDIENTE

En los últimos años de la Colonia, el principio de la soberanía popular y el establecimiento del Poder Legislativo en ésta a través de los representantes de la nación cobró gran fuerza, el Licenciado Primo de Verdad fracasó en su intento por consagrarlo.

En 1814, Ignacio Rayón presenta los "Elementos Constitucionales" dentro del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", en donde afirma que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, y al mismo tiempo reside en la persona del rey Fernando VII. En una contradicción que jamás ha sido explicada, en el mismo documento se habla de un Supremo Congreso nombrado por los representantes de las provincias con la facultad de esclarecer y derogar leyes a propuesta del protector nacional nombrado por los representantes.

En los "Sentimientos de la Nación" se habla de la separación de poderes, el Legislativo sería ejercido por un Congreso que se formaría de acuerdo

a lo expresado en los "Elementos Constitucionales".

A partir de estos documentos surge la Constitución de Apatzingan que retoma elementos de la Declaración Francesa de 1789, estableciendo que la facultad de dictar leyes y establecer forma de gobierno radica en el pueblo, y cuyo ejercicio corresponde a la representación nacional conformada por diputados de elección ciudadana.

En el Plan de Iguala, suscrito por Iturbide y Guerrero, se anuncia un gobierno monárquico templado por una Constitución análoga a la de Cádiz. En los Tratados de Córdoba Iturbide ratifica lo anterior y agrega que si los candidatos a Emperador no aceptan el cargo, lo desempeñaría la persona que las cortes designaran.

En estos tratados, el Poder Legislativo queda en la junta provincial de Gobierno, compuesta por los primeros hombres del Imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto.

En 1822, el Segundo Congreso Mexicano reemplazó a la Junta Provisional de Gobierno, representando una monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano. El Congreso se reservó el ejercicio del Poder Legislativo.

En octubre de ese año, el Emperador Agustín I disolvió el Congreso, creando la Junta Nacional Instituyente, que en febrero de 1823 expidió el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" que abolió la Constitución de Cádiz y tomó el ejercicio del Poder Legislativo.

El 5 de diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna y Guadalupe Victoria se levantaron contra Iturbide, expidieron el "Plan de Casa Mata" en el que propugnaron por la reinstalación del Congreso y la depositación de la soberanía en la nación.

El 8 de abril de 1823, después de la abdicación de Iturbide, el Congreso declaró nulas las disposiciones del Imperio, así como las formas de gobierno consignadas en el Plan de Iguala, y los

Tratados de Córdoba, quedando la nación en plena libertad para constituirse como le acomodase.

En noviembre de ese mismo año se reinstaló el Congreso que el 31 de enero de 1824 promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que antecedió a la Constitución Federal del 4 de octubre. En estos documentos se instituyó el sistema bicameral, depositándose el Poder Legislativo en una Cámara de Diputados y en el Senado como integrantes del Congreso.

El sistema bicameral fue tomado de la Constitución de los E.U., en donde la Cámara de Representantes o diputados está formada por un número definido de individuos de acuerdo a la densidad demográfica o población del país y el Senado se integra con la representación equitativa de los estados miembros del sistema federal.

Con la llegada de los centralistas al poder, el sistema bicameral sufrió algunas modificaciones, las siete leyes constitucionales de 1836 mantenían

esta estructura, lo cual es contradictorio, ya que un Senado no puede ser representativo en un régimen centralista. Así, los senadores eran seleccionados de la Cámara de Diputados, del gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte, organismos que redactaban una lista de candidatos que eran elegidos por las juntas departamentales, recayendo en el Supremo Poder Conservador la responsabilidad del escrutinio.

En 1842, Santa Anna convoca a un Congreso Constituyente que redacta los proyectos mayoritario y minoritario en donde se conserva el bicamatismo; no obstante, el Congreso jamás pudo reunirse a discutir debido a la convulsa situación interna del país.

El Plan de la Ciudadela, de agosto de 1846 desconoce al régimen centralista, pugnado por el retorno al federalismo, instalándose un nuevo Congreso Constituyente el 18 de mayo de 1847, este Congreso expidió el Acta de reformas que retomó a la Constitución de 1824 con algunas modificaciones,

destacando:

- . La ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles.
- . La renovación parcial periódica del Senado.
- . El establecimiento de una carrera política para ser electo senador.

En el Proyecto de Constitución emitido por el Congreso Constituyente de 1856-57 se rechazaban todos los ordenamientos anteriores relacionados con el sistema bicameral, suprimiendo el Senado, delegando el Poder Legislativo en una sola asamblea: Congreso de la Unión. Finalmente en el artículo 51 de la Carga Magna de 1857 quedó establecido: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión."

En 1867 se propuso ante el Congreso la reimplantación del Senado, después de siete años de

discusiones, el 13 de noviembre de 1874 se publicó el Decreto mediante el cual el bicammarismo regiría el Poder Legislativo a partir del 16 de septiembre de 1875.

Los argumentos que apoyaban el bicammarismo tenían un vínculo más estrecho con la realidad política del país por lo que persistió. En el Congreso Constituyente de Querétaro se aceptó el bicammarismo sin oposición quedando organizado en el Título Tercero, Capítulo II, Artículos 50 al 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO 2. EL PODER LEGISLATIVO

Para avanzar en torno al tema que nos ocupa, es indispensable que especifiquemos que la función legislativa constituye una de la que realiza el Estado por mandato expreso en nuestra Constitución pero no es la única.

"La tesis mexicana, y que han seguido todas las Constituciones de éste país, es que no hay división de poderes, sino que existe un sólo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder".⁷

Las funciones del Estado pueden ser jurisdiccionales, ejecutivas o legislativas, y son los medios para regular las atribuciones del Estado. "El concepto de atribuciones comprende el

7 *Carpizo, Jorge. "Derecho Constitucional", en Antología para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior, Ed. Porrúa, UNAM, 1a. Ed. México, 1987, p. 185.*

contenido de la actividad del Estado; lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado".⁸

Si bien nuestra Constitución establece la colaboración de poderes, también determina funciones específicas para cada rama del poder; de tal manera, hemos de introducirnos en el análisis específico del Poder Legislativo⁹, en el entendido de que la función legislativa constituye formalmente la creación de las leyes.

8 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 26 Ed., México, 1987, p. 26.

9 Hablaremos de "poder" como facultad de hacer, es decir, función expresa constitucionalmente.

2.1. INTEGRACION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNION

El artículo 50 de la Constitución General de la República a la letra dice:

"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". 10

Tanto diputados, como senadores son representantes populares; en tal virtud, están sujetos a un proceso de elección universal, es decir, todos los ciudadanos mexicanos (véase artículo 34 constitucional) tienen derecho a votar, libre y secretamente, puesto que el ciudadano tiene la opción de elegir a sus representantes sin que se ejerza coacción física o moral sobre él; por lo

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1993. p. 45

tanto, también es directo, puesto que el ciudadano no puede designar a un representante para que actúe por sí, es decir, se trata de un acto personalísimo. No obstante que la historia refleje que no siempre ha sido así. 11

Si bien hemos dicho que diputados y senadores son ambos representantes populares, cabe precisar que "... la Cámara de Diputados representa ... (al pueblo) absolutamente tanto directa como indirectamente, mientras que el cuerpo senatorial no responde, ... sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal..." 12

De tal manera, los diputados son portavoces del sentir popular mientras que los senadores tienen asignada la función de velar por el federalismo

11 Para ampliar el tema puede verse: Sayes Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano, Ed. Mexicanos Unidos, 1983.

12 Sayes, Helú, Jorge. Op. Cit. p. 146.

mediante la representación igual de cada Estado (dos senadores por cada Estado: artículo 56 constitucional) sin importar dimensiones geográficas, poblacionales, económicas, etc.

El Poder Legislativo puede actuar en pleno o por separado en cada Cámara según corresponda el asunto a tratar a las facultades expresas en la propia Norma Suprema.

El artículo 65 constitucional, que fue reformado, por decreto del 20 de marzo de 1986, señala que habrá dos períodos ordinarios de sesiones; el primero comienza el 1º de noviembre y el segundo el 15 de abril de cada año a fin de realizar las funciones asignadas por la propia Constitución.

Asimismo, el artículo 66 constitucional establece:

"Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el

primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año".¹³

Finalmente, existe la posibilidad de la apertura a sesiones extraordinarias, siempre y cuando exista un asunto que requiera solución inmediata; para ello, deberá convocar la Comisión Permanente¹⁴ al pleno o a una sola Cámara. En este tipo de sesiones se tratará exclusivamente de la materia por la cual se convocó.

La Constitución (artículo 63) también determina el mínimo indispensable para iniciar las sesiones - ya sea por separado en cada Cámara, o en pleno-, se requerirá de por lo menos las dos terceras partes del total de senadores y del 50% más uno de diputados.

¹³ Constitución ... Op. Cit. p. 52

¹⁴ En el capítulo cinco se hará amplia referencia.

2.2. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION

La función legislativa, formalmente hablando, tiene su fundamento en el artículo 70 constitucional¹⁵ que dispone que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto", no obstante, las facultades del Congreso no son solo en materia legislativa. Veamos.

A. Respecto de su propia organización. El Congreso tiene la facultad de autolegislación sin que para ello exista interferencia del poder ejecutivo federal (artículo 70 párrafos 2, 3 y 4); asimismo, la fracción VI del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar en el Distrito Federal.¹⁶

15 En adelante haremos referencia a los artículos constitucionales sin omitir, es decir, "constitucional".

16 Cabe mencionar a este respecto que en los últimos días el Distrito Federal ha estado viviendo una constante movilidad política en aras de impulsar la democratización interna, de tal manera que el 22 de junio el Departamento del Distrito Federal expuso un anteproyecto de reforma política cuyos puntos nodales son: a) El jefe de gobierno capitalino sería elegido de manera indirecta. b) Se confiere facultades legislativas a la Asamblea de Representantes. c) Se amplía el período para assembleistas de tres a seis años.

B. En materia administrativa, posee capacidad para cambiar el lugar de residencia de los poderes federales, así como para crear o eliminar empleos públicos federales (artículo 73 fracciones V y XI); además, determina si se concede o no licencia y si se admite la renuncia del Presidente de la República en su caso, erigiéndose en Colegio Electoral para nombrar a quien ha de sustituirlo (artículo 73 fracción XXVI y XXVIII; debe escuchar del titular del Ejecutivo el informe anual sobre el estado que guarda la nación (artículo 69); tomar protesta del nuevo Presidente de la República (artículo 87) y otorgar permiso al Presidente para salir del país (artículo 88).

C. En materia financiera, ésta facultado para imponer tributos; determinar las bases para la celebración y aprobación de empréstitos; reconocer la deuda externa nacional; legislar sobre banca y crédito; establecer el banco de emisión única; crear casas de moneda; determinar la paridad de nuestra moneda respecto de las extranjeras; adoptar

un sistema general de pesas y medidas; remitir leyes que promuevan la inversión mexicana y regulen la extranjera (artículo 73 fracciones VIII, X, XVIII, XXIX para primera, XXIX inciso F y VII en relación con el artículo 31 fracción IV).

D. En materia de comercio interior. Impedir que existan restricciones comerciales entre los estados de la federación; legislar e imponer contribuciones en materia de comercio (artículo 73 fracciones X, XXIX número 1º y IX en relación con los artículos 117, 118 y 131).

E. En relación con el artículo 27. Legislar en materia de hidrocarburos y minería, así como el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; "fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos"; establecer impuesto al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que abarcan los párrafos 4º y 5º del artículo 27; legislar sobre la concurrencia de la federación, estados y municipios con motivo de

asentamientos humanos (artículo 73 fracciones X, XIX, XXIX, números 2, 4 e inciso C).

F. En materia de comunicación y difusión cultural. Legislar en el ámbito de cinematografía y comunicación; o hacerse cargo de la educación rural elemental, superior, secundaria, profesional y todas aquellas instituciones que promuevan la ciencia, el arte y la cultura en general del país; legislar sobre dichas instituciones y respecto de todo lo que sea considerado patrimonio cultural de la Nación; expedir leyes para regular "... la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional" (artículo 73 fracciones X, XVII, XXIX inciso F, XXV en relación con el artículo 3º).

G. En materia militar. (Fracciones XII, XIII, XV del artículo 73). Declarar la guerra tomando en cuenta un informe del Ejecutivo Federal, legislar en materia marítima de paz y guerra; "levantar y

sostener las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio"; y para disponer las precisiones que se requieran en caso de guerra integrando a los ciudadanos mexicanos en la Guardia Nacional, en los términos de los artículos 35 fracción IV.

H. En materia jurisdiccional. Para "definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse", así como para "conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación" (artículo 73 fracciones XXI y XXII).

Para legislar:

I. En materia laboral, (artículo 73 fracción X en relación con el artículo 123).

J. En materia de nacionalidad y naturalización (artículo 73 fracción XVI en relación con los capítulos II, III y IV de la propia Constitución).

K. En materia de salubridad (artículo 73 fracción XVI).

L. En materia de culto religioso (artículo 130 párrafo 2º).

M. Respecto de la organización de los cuerpos diplomático y consular (artículo 73 fracción XX).

N. En relación con los símbolos patrios (artículo 73 fracción XXIX B).

O. "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" (artículo 73 fracción XXX en relación con el artículo 124).

CAPITULO 3. LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES

Fue en 1874 cuando se instituyó el bicameralismo en nuestro país, ello suscitó una serie de interrogantes, entre ellas ¿cómo debían integrarse las Cámaras? ¿qué funciones correspondían a cada una de ellas? ¿qué criterio seguir para la elección de los representantes al poder legislativo?

Finalmente, se decidió que, como se dijo antes, la Cámara de Diputados representa, en última instancia los intereses del individuo como tal, en tanto que, en inspiración del federalismo, la Cámara de Senadores representa, también en última instancia, los intereses de los estados. Los requisitos para ser diputados o senadores están contenidos en los artículos 55 y 58 y son similares en ambos casos, salvo la edad para senador que será de 30 años cumplidos al día de la elección.

3.1. INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS MEDIANTE EL SISTEMA REPRESENTATIVO

Desde 1917 nuestra Carta Magna implementó un sistema representativo para la elección de diputados, sin embargo, las transformaciones económicas, políticas, sociales, poblacionales, etc. han motivado una serie de cambios al sistema de representación.

Así tenemos que el primer mandatario en reconocer derechos políticos a la mujer fue Adolfo Ruiz Cortines, empero, fue con Adolfo López Mateos, en 1963, que se instaura un sistema de representación mixto, "complementando el principio de mayoría con otro yuxtapuesto de representación minoritaria, de tal manera que los partidos políticos que no obtuvieran un mínimo de triunfos electorales (diputados de mayoría) cumpliendo ciertos requisitos tuvieran derecho a un número proporcional de representantes (diputados de

partido)".¹⁷

Posteriormente, durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, disminuye el límite de edad requerido para tener participación política, quedando en 18 años.

En 1972 se redujo de 2.5% a 1.5% el porcentaje mínimo requerido de votos para acreditar diputados de partido, no obstante, la representación de la oposición en el Congreso ha sido muy escasa.

El 6 de diciembre de 1977 sufren cambios los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 de nuestra Constitución, mismos que promovieron modificaciones importantes respecto de la integración de la Cámara de Diputados en los que se incluye el sistema de representación proporcional.

17 Murillo Soberanis, Manlio Fabio. La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista. Ed. Diana, 1979. p. 179.

"La filosofía que vibra en la exposición de motivos es: gobierno de la mayoría, evitando que las decisiones de ésta se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayoría deberá oír y tomar en cuenta a las minorías antes de decidir. Las mayorías son quienes deben gobernar, pero permitiendo la participación política de las minorías, ya que el gobierno que las excluye no es popular".¹⁸

Podemos señalar como características del "sistema representativo mixto con dominante mayoritario" (Carpizo) las siguientes:

1.- La Cámara de Diputados se integra con 500 diputados propietarios y 500 suplentes; electos cada tres años.

2.- 300 se eligen por votación mayoritaria relativa conforme al sistema de distritos electorales uninominales.

¹⁸ Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 188.

3.- Los 200 restantes se eligen de acuerdo con el principio de representación proporcional, con base en un sistema de listas regionales que entregan los partidos políticos para cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país.

4.- Los distritos uninominales resultan de dividir la población total del país entre los 300 distritos y se distribuirán en los estados de la República tomando como referente el último censo general de población.

5.- Un Estado no puede quedar representado con menos de dos diputados.

6.- La elección de 200 diputados de representación proporcional se lleva a cabo mediante las siguientes bases:

a) Para que un partido político tenga derecho a acreditar sus listas regionales deberá justificar la participación de sus candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 200 distritos uninominales.

b) Los partidos que no alcancen el 1.5% del total de la votación para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales no podrán acreditar diputados de representación proporcional.

c) Si un partido político cumple con los 2 puntos anteriores se le asignará el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos logrados tomando como base para la asignación el orden de los candidatos señalado en las listas respectivas.

d) Para entregar las constancias es preciso:

- Que el partido político no cuente con más de 350 diputados de ambas fórmulas.

- En caso de que ningún partido obtuviera cuando menos el 35% de la votación nacional, las constancias se distribuirán entre los partidos políticos que cumplan con lo señalado en los incisos b y c.

- El partido político que logre el mayor número de constancias de mayoría, además del 35% de la votación nacional, se le otorgarán las constancias suficientes para conseguir la mayoría absoluta de la Cámara; y por cada 1% sobre el 35% de la votación obtenida y hasta menos del 60%, adicionalmente se incluirán 2 diputados de representación proporcional.

- Si un partido político recaba del 60% al 70% de la votación nacional y sus diputados de mayoría relativa manifiestan un porcentaje del total de la Cámara menor a su porcentaje de votos, tendrá la prerrogativa de que le sean entregadas constancias de asignación, de tal manera, que la suma de éstas obtenidas por ambas fórmulas refiera el mismo porcentaje de votos adquiridos.

3.1.1. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Ya vimos cómo el Poder Legislativo ejerce, formalmente, la función legislativa, no obstante, también dejamos asentado que el Congreso ejerce facultades que no hacen referencia a la función propiamente legislativa, en este sentido, cabe destacar las facultades de la Cámara de Diputados.

A. De carácter político. La Cámara de Diputados debe constituirse en Colegio Electoral a fin de calificar las elecciones para Presidente de la República, así como las de sus miembros (artículos 60 y 74 fracción I).

B. De carácter hacendario. Debe vigilar las funciones de la Contaduría Mayor; debe examinar, discutir y aprobar el presupuesto anual, proyectando un mejor control del gasto público, vigilando que no existan partidas secretas más que las que sean suficientes para llevar a cabo las actividades correspondientes a cada Secretaría de

Estado; en caso de que del análisis que sobre la Contaduría Mayor de Hacienda resultaren contradicciones entre las cantidades asignadas y las erogadas, o hubiere gastos injustificados, determinará la responsabilidad que corresponda conforme al derecho vigente, (artículo 74 fracción IV).

C. De carácter administrativo. Fungir como fiscal en los juicios políticos instaurados contra los servidores públicos referidos en el artículo 110 de la Carta Magna; asimismo, "conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si hay o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común".

3.2. INTEGRACION DE LA CAMARA DE SENADORES

Como se dijo en otro lugar, la Cámara de Senadores se integra con 2 miembros por el Distrito Federal y 2 por cada Estado, de los cuales, la mitad se renueva cada 3 años por medio de elección directa.

En éste caso, es la legislatura de cada Estado quien declara electos a los senadores que obtuvieran la mayoría de votos y para el Distrito Federal, será la Comisión Permanente.¹⁹

3.2.1. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES

A. De Orden Político Internacional. No es solamente la aprobación de tratados y convenciones diplomáticas, que celebra el Presidente de la República, incluye también el estudio profundo de la política exterior en su conjunto que desarrolla

¹⁹ Sobre ella hablaremos en el siguiente capítulo.

el Ejecutivo. Además, le autoriza para disponer de la Guardia Nacional y para que entren y salgan tropas del país, para que pasen por nuestro territorio tropas extranjeras y para que permanezcan escuadras extranjeras en aguas mexicanas por más de un mes. Puede ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales. (Artículo 76, fracciones I,II,III y IV).

B. De Orden Político Interno. Convocar a elecciones en los Estados de la República en que hayan desaparecido todos los poderes constitucionales, conforme a la Constitución del mismo estado. Nombrar un gobernador para dichos estados de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal; dirimir las controversias políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando le sea solicitado por alguna de las partes en conflicto o cuando se vea en peligro el orden constitucional por conflicto armado. La resolución que se dicte en este caso, tendrá

fundamento en las Constituciones estatal y federal.
(Artículo 76 fracciones V y VI).

C. En Materia Jurisdiccional. Actuar como jurado en los casos de juicio político, cuando los servidores públicos incurran en faltas u omisiones contra los intereses públicos (artículo 76, fracción VII en relación con el artículo 100).

D. En Materia Administrativa. Aprobar o negar los nombramientos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y respecto de las propuestas de licencia o renuncia que el presidente de la república ponga a su consideración (artículo 76, fracción VIII).

CAPITULO 4. LA COMISION PERMANENTE Y SU COMPOSICION

Siguiendo a Jorge Sayeg Helú, podemos señalar que la Comisión Permanente es

"... el órgano del poder legislativo encargado de continuar las funciones de éste al lado de los otros de poderes, durante los recesos del Congreso de la Unión". 20

Como habíamos dicho anteriormente, el Congreso de la Unión sesiona períodos limitados, de tal manera que si no existiera la Comisión Permanente se generaría un vacío de poder respecto de la actuación del poder Ejecutivo y del Judicial, aunque las funciones que desempeña sean básicamente burócraticas. 21

20 Sayeg Helú, Jorge, *Op. Cit.* p. 304.

21 Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional, UNAN, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1 ed., México, 1991, pp. 92-92.

No obstante, la Comisión Permanente no constituye un órgano sustituto, puesto que la propia Constitución le señala funciones específicas que debe realizar.

La Comisión Permanente se integra con 19 diputados y 18 senadores, es decir, un total de 37 miembros, mismos que son nombrados entre ellos mismos antes de la clausura de las sesiones ordinarias. Para cada titular se debe nombrar un sustituto.

La Comisión Permanente se rige por una mesa directiva electa por mayoría de los votos de sus miembros, y es formada por un presidente y cuatro secretarios, de ellos, dos deben ser diputados y dos senadores.

4.1. FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE

El artículo 79 afirma que además de las facultades expresas en la Constitución, la Comisión Permanente puede:

"I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

"II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal;

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

"IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo

la convocatoria del Congreso, o de una sólo Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objeto de las sesiones extraordinarias;

"V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia que le someta el Presidente de la República;

"VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interno que supla esta falta; y

"VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de 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;

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

Del análisis que realizamos sobre el artículo 79 se destaca:

- Se puede considerar que la facultad contenida en la fracción IV es la única que realiza la Comisión Permanente con autonomía del Congreso.

- Las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII, facultan a la Comisión Permanente en virtud de que dichas actividades requieren de agilizar los trámites y ahorrar el tiempo que implicaría convocar a sesiones extraordinarias.

- De la fracción III, se observa que la Comisión Permanente tiene como principio rector sustituir al Congreso o a alguna de las Cámaras durante los períodos de receso, no obstante, ninguna de sus facultades es de naturaleza legislativa.

Empero, ya afirmábamos que la propia Carta Magna no sólo designa atribuciones a la Comisión Permanente en el artículo 79. Veamos.

El artículo 76, fracción V. La Comisión Permanente está posibilitada para expedir nombramientos de gobernador provisional si en alguna entidad federativa hubieren desaparecido los poderes, sin embargo, si todos los poderes constitucionales de un Estado han desaparecido, no podrá hacer la declaratoria de que hay que nombrar gobernador provisional.

El artículo 29 concede a la Comisión Permanente el derecho de aprobar la suspensión de las garantías individuales en caso de guerra, invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que coloque a la sociedad en peligro grave. Los artículos 84 y 85 permiten que la Comisión Permanente nombre un Presidente Provisional a falta del Titular, acto seguido debe convocar al Congreso para que sea éste quien designe al Presidente Interino o sustituto, según la situación concreta.

El artículo 87 señala que la Comisión Permanente tomará la protesta al Presidente de la República si el Congreso de la Unión estuviere en receso, de igual manera, actuará en caso de que aquél requiera permiso para ausentarse del país (artículo 88).

Por lo que respecta a la Comisión Permanente, mucho se ha discutido sobre su pertinencia e incluso una gran parte de los teóricos del Derecho en México sugieren que no tiene caso su existencia y que debe desaparecer.

CAPITULO 5. IMPLICACIONES JURIDICO-POLITICAS DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

Hemos venido observando de manera sistemática la forma en que desde el punto de vista jurídico se integra el Poder Legislativo en México.

No obstante, al enfrentar la Ley a la realidad social actual, la sistematicidad legislativa asume tintes subjetivos en función de la posición política que guarde el observador.

De tal manera, tenemos que desde la perspectiva de los partidos políticos, las instituciones legislativas y sus procedimientos electorales son vistos e interpretados a partir del lugar que guarde determinado partido en el ámbito de la lucha por el poder y la hegemonía, de ahí la importancia de su análisis y la pertinencia en el tema que nos ocupa.

5.1. LOS PARTIDOS POLITICOS

La primera vez que en México se dió reconocimiento jurídico a los partidos políticos fue en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

Por su parte, la Constitución de 1917 hasta antes de 1963, no mencionaba de manera explícita la participación social de los partidos políticos, no obstante, su existencia quedaba garantizada en el artículo 9, que hace referencia a la libertad de asociación o reunión, afirmando que "...los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos de país".

Por su parte, una de las prerrogativas del ciudadano es: "Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país" (Artículo 35, fracción III).

En este sentido, es inminente la previsión que de la existencia de los partidos políticos hizo la Constitución, aún y cuando la referencia no fuera explícita.

Cuando en 1963 se implementa el sistema electoral de diputados de partido, el concepto "partido político" se introduce constitucionalmente. Así, el artículo 63 reformado en ese año coloca a los partidos políticos en situación de responsabilidad a "... los partidos políticos, nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para Diputados o Senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".

No obstante, fue hasta diciembre de 1977 cuando, a la par con las reformas que cambiaron el sistema representativo, se adiciona con cinco párrafos el artículo 41, con lo que se otorga a los partidos políticos carácter constitucional, en los párrafos 2, 3, 4, 5 y 6 que analizamos a continuación:

"Artículo 41.- ... Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su

intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hace posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas, que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos federales electorales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán

derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Al darle a los partidos políticos la categoría de entidades de interés público en el párrafo segundo del artículo citado, el Estado se compromete a proporcionarles los elementos mínimos que requieren para su desarrollo, de tal manera, que cuenten con los elementos necesarios para su subsistencia.

Vale la pena mencionar, a este respecto, que el partido político del grupo en el poder (PRI), goza de muchos más privilegios en este sentido, debido a que cuenta con toda la infraestructura estatal así como con recursos suficientes para lograr sobresalir en condiciones desleales sobre el resto de los partidos.

Por lo que respecta al párrafo tercero, la intención de la Constitución es la de motivar la acción de los partidos en todo momento, y no sólo durante las épocas electorales, en este sentido, los partidos tienen la obligación de proporcionar

educación cívica a la población a fin de crear conciencia respecto de la importancia de la participación masiva pero razonada en los procesos electorales.

En lo tocante al párrafo cuarto, resulta evidente nuevamente, el predominio de los medios masivos de información por parte del partido oficial sobre el resto de los partidos, pues si bien, existen programas (en radio y televisión) de difusión de la ideología, principios y acciones de los partidos, el PRI cuenta con el recurso del poder (político y económico) para acaparar la atención sobre sí, no sólo en los tiempos que la ley determina, sino en todo momento. No es casual que tanto una de las cadenas de la televisión privada más importante (Televisa) como la estatal (en proceso de privatización) informen (o desinformen) respecto todo lo que acontece alrededor del PRI y muy poco (aspectos negativos, que además exageran) o nada en función de las acciones de los partidos de oposición.

Con relación al párrafo quinto ya vimos, al

comentar el párrafo segundo, que el revolucionario institucional es el partido que se encuentra en un plano de superioridad dada la "fusión" que existen con el Estado.

El párrafo sexto sólo concede a los partidos la facultad de no registrarse nuevamente para participar en las elecciones estatales y municipales.

5.1.2. REGLAMENTACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El 30 de diciembre de 1977 se expidió una ley reglamentaria a fin de que fuera acorde con las reformas constitucionales de 1977, fue denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se publicó el 30 de diciembre de ese año y fue vigente hasta 1987, cuando entró en vigencia el Código Federal Electoral.

El 6 de abril de 1990 se publican las reformas a los artículos 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a., por lo que se abroga el Código anterior

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

entrando en vigencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales una vez publicado el 15 de agosto de 1990.

Los siguientes son algunos de los aspectos señalados en el Código Electoral de 1990.

Para poder registrarse un partido político:

- a) Debe contar por lo menos con 65,000 afiliados.
- b) Los afiliados tienen que estar distribuidos con un mínimo de 3,000 afiliados en por lo menos la mitad de los estados de la República o en su caso, 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales.
- c) Efectuar una asamblea en presencia de un funcionario designado por el Código en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales uninominales a que hace referencia el inciso anterior.
- d) Celebrar una Asamblea Nacional Constitutiva.

Los partidos pueden recibir registro definitivo o condicionado, en este caso, para obtener registro definitivo, será menester obtener el 1.5% de la votación nacional total como mínimo, en caso contrario, perderá los derechos adquiridos.

Los partidos políticos tienen derecho a:

- a) Formar parte en las comisiones encargadas de preparar, llevar a cabo y vigilar las elecciones en los términos establecidos en la Constitución y el Código.
- b) Efectuar sus actividades con libertad en uso de las garantías otorgadas por el Código Federal
- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir financiamiento público.
- d) Postular candidatos para las elecciones federales.
- e) Participar en las elecciones estatales y municipales siempre y cuando se posea registro definitivo.

- f) Estar representado ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
- g) Enajenar, poseer o administrar los bienes inmuebles que sean necesarios para llevar a cabo de manera directa e inmediata sus fines.
- h) Manteniendo los principios de integridad y soberanía del Estado mexicano y sus órganos de gobierno, los partidos políticos podrán relacionarse con organizaciones o partidos extranjeros, pero procurando mantener su independencia absoluta política y económica.
- i) Nombrar representantes ante las casillas y representantes generales.

Los partidos políticos nacionales tiene las siguientes prerrogativas:

- "a) Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión;
- "b) Gozar del régimen fiscal que determine el Código y las leyes en la materia;

"c) Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones;

"d) Participar del financiamiento público correspondiente a sus actividades".²²

El Instituto Federal Electoral por medio de la Dirección Ejecutiva de Perrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión, establece los procedimientos, requisitos y formas que los partidos deben seguir para ejercer satisfactoriamente las perrogativas otorgadas.

Los partidos políticos están obligados a:

- a) Realizar sus actividades partidistas en el marco legal vigente, de tal manera que se respeten los principios del Estado democrático, la libre participación política del resto de los partidos así como las perrogativas de los ciudadanos.

²² Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. Op. Cit. p. 50.

- b) No hacer uso de la violencia ni realizar actos que propicien la alteración del orden público, que impidan el goce de las garantías individuales o perturben las actividades normales de los organismos gubernamentales.
- c) Sostener, ya sea en los estados o en los distritos electorales el mínimo de afiliados que fueran necesarios para constituir el partido y obtener el registro.
- d) Hacerse presentes mediante el nombre, logotipo y color o colores que hayan registrado.
- e) Postular a los candidatos conforme a sus normas de afiliación y cumplir con los procedimientos establecidos en sus estatutos.
- f) Procurar que sus órganos estatutarios se encuentren funcionando.
- g) Mantener un domicilio social donde se alberguen los órganos directivos del partido.
- h) Contar con un centro de información política

por lo menos.

- i) Publicar mensualmente una publicación de divulgación cuando menos, así como una de carácter teórico cada tres meses.
- j) En un tiempo no menor del que le corresponda utilizar en radio y televisión, deberá hacer pública a fin de difundir su plataforma electoral.
- k) Asignar a los presuntos diputados para formar parte del Colegio Electoral y entregar a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados la relación de lo que le corresponde en el plazo señalado en la ley.
- l) Si se llegare a establecer un acuerdo que modifique la declaración de principios, programa de acción o estatutos de algún partido, éste deberá informarlo al Instituto Federal Electoral dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se tomó el acuerdo.

- m) En caso de cambio de domicilio social del partido o de los integrantes de los órganos directivos, hacerlo saber de manera oportuna al Instituto Federal Electoral.
- n) No generar dependencia o subordinación con:
- Partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros.
 - Organismos o entidades internacionales.
 - Ministros de cultos de cualquier secta o religión.
- o) Expresarse en tal forma que no se ofenda o denigre a los ciudadanos, instituciones públicas, partidos políticos y sus candidatos.

Los partidos políticos pueden perder su registro si:

- a) No acumulan el 1.5% de los votos en ninguna elección federal.
- b) Habiendo cumplido con los requisitos para obtener el registro, dejan de hacerlo.

- c) No cumplen con las obligaciones señaladas en el código de manera grave y reiterada a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- d) Los presuntos diputados designados para integrar el Colegio Electoral no cumplan con sus funciones o porque el partido determine que aquellos no participen.
- e) Se disuelve el partido de acuerdo con los estatutos que lo rigen.
- f) Se fusiona con otro partido político.

Los partidos políticos con registro en México son los siguientes:

El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Fue fundado el 4 de marzo de 1929 bajo la denominación de Partido Nacional Revolucionario (PNR). El 30 de marzo de 1938 cambia su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). El

21 de enero de 1946 cambió su nombre por el actual. Con el cambio de nombre ha habido cambios de estructura; éste partido se caracteriza por aglutinar de manera corporativa a los sectores campesino (Confederación Nacional Campesina), obrero (Confederación de los Trabajadores de México) y popular (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, actualmente UNE), haciéndose creer que inciden de manera directa en la toma de decisiones del partido, que a su vez se encuentra estrechamente ligado con el Estado tanto política como ideológica y económicamente.

Partido Acción Nacional (PAN)

Surgió el 16 de septiembre de 1939, estrechamente ligado a ciertos sectores de la burguesía y de las altas jerarquías de la iglesia católica, por lo que su ideología es de corte conservador.

Partido Popular Socialista (PPS)

Fué creado el 20 de junio de 1948 bajo la consigna de crear un frente revolucionario independiente del gobierno. En un principio se denominó Partido Popular (PP), no obstante bajo la influencia de su fundador (Vicente Lombardo Toledano) se determina una ideología política basada en la filosofía marxista, por lo que en octubre de 1960 se introduce la fórmula "socialista" (PPS). El PPS ha sido uno de los soportes de la aparente lucha democrática en nuestro país, toda vez que colaboró estrechamente con el partido en el poder de 1958 hasta 1982, período durante el cual postuló a la Presidencia de la República a los candidatos del PRI.

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

El 28 de febrero de 1954 fue creado el PARM, con una ideología coincidente con la del PRI, aunque divergente respecto de los procedimientos y estrategias empleadas por aquél. Al igual que el

PPS, el PARM postuló a la Presidencia de la República los candidatos del PRI de 1958 a 1982, de ahí que lo consideramos como otro de los "colaboradores" para legitimar el juego democrático.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Si bien el proceso de su creación ha sido algo azaroso, podemos señalar que el PRD tiene su primer antecedente en el Partido Comunista Mexicano (PCM). Este, obtuvo su registro condicionado en mayo de 1978, si bien fue fundado el 24 de noviembre de 1919.

El PCM estuvo ligado a los grandes movimientos reivindicativos ocurridos en nuestro país durante la década de los 50's y 60's. A partir de 1973 se desliga del movimiento comunista internacional; posteriormente, cambia su denominación a Partido Socialista Unificado de México (PSUM) con la finalidad de dar cabida a cuatro organismos políticos socialistas pequeños; tiempo después el

PSUM cambia su denominación a Partido Mexicano Socialista, mismo que en coalición con el PFCRN (Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional), PARM, PPS y varias organizaciones políticas -entre ellas una fracción escindida del PRI denominada Corriente Democrática- forman lo que fue denominado el Frente Democrático Nacional y registraron un candidato a Presidente Único para las elecciones de 1988, causando un grave daño en materia de credibilidad sobre el partido oficial.

Después de dichas elecciones el PMS cede su registro al PRD, integrándose éste último por el PMS, la corriente Cardenista y algunas pequeñas organizaciones políticas de tendencia socialista; de ahí que se critique a dicho partido por no tener una línea ideológica bien definida, aunque puede afirmarse que ésta es de tipo nacionalista.

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRM)

Fue constituido el 1º de mayo de 1975, bajo la denominación de Partido Socialista de los Trabajadores (PST), su ideología implica una concepción "socialista a la mexicana". Cambió su denominación en 1988, cuando se coalizó en el frente Democrático Nacional.

Entre los partidos políticos con registro condicionado a 1991 se encontraba el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido del Trabajo (PT).

Si bien en México hemos vivido un largo período bajo el gobierno predominante del PRI, la realidad actual nos señala que el PRI y su gobierno se encuentran en serios problemas que habrán de resolver tan solo mediante la apertura democrática y el paso al libre juego electoral.

5.2. LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS Y LA DEMOCRACIA APARENTE

Hicimos un recorrido sobre el sistema de partidos en nuestro país a fin de definir la situación política para determinar sus implicaciones en lo que respecta al Poder Legislativo. Partimos del supuesto que en México, la democracia hasta hoy, es una ficción, debido a que existe un Poder Ejecutivo tan fuerte que limita con mucho las decisiones del Legislativo (sin mencionar el Judicial).

A partir de la creación del PRI, el pluripartidismo en nuestro país ha girado en torno a aquél, si bien a partir de las elecciones de 1982 y fundamentalmente las de 1988 la situación política ha venido sufriendo transformaciones cuya tendencia parece ser hacia la consolidación de un pluripartidismo real.

De hecho, la reforma política impulsada en 1977 y consolidada en 1987 y 1990 propició el aumento de las opciones políticas para los mexicanos,

principalmente a nivel legislativo y en particular respecto de la Cámara de Diputados, pues la de senadores continúa manteniendo una proporción grandísima de miembros del PRI.

Por otro lado, cabe destacar que el abstencionismo en México es impresionante, y que es menor cuando se trata de elecciones presidenciales, aumenta en elecciones legislativas federales, siguen la de gobernadores, de ayuntamientos y por último las elecciones legislativas locales.

De lo anterior se deduce que el pueblo mexicano posee mayor interés en la elección de sus gobernantes que de sus representantes al gobierno.

La apertura política surge como respuesta a la radicalización y al enfrentamiento directo con el Estado de campesinos, obreros, estudiantes, etc. Con la llamada apertura democrática el Echeverrismo pretende reorientar ese descontento por el peligro que significa el abandono de los cauces institucionales.

El gobierno de López Portillo retoma esa preocupación y conduce la reforma política al reconocimiento legal de nuevos partidos políticos.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 estableció el número de 300 distintos uninominales, pero no el de los plurinominales, ni las regiones que deben comprender, lo que significó gran desventaja para la oposición. La Comisión Federal Electoral delimitó el alcance de las circunscripciones y ello permitió que se favorecieran los intereses del PRI.

Para 1982 se evidenció la débil fundamentación de la división regional y fue muy clara la desventaja con la que participó la oposición. Se creó entonces una cuarta circunscripción diseñando las del norte, de tal manera que disminuyera la importancia del PAN.

Asimismo, no es causal que se separara el estado de México del Distrito Federal.

Los cien diputados elegidos por representación

proporcional en las elecciones de 1979 y 1982, se distribuyeron entre los diferentes partidos de la siguiente forma: en 1979, 39 fueron para el PAN; 18 para el PCM-PSUM; 12 al PARM; 11 PPS; 10 PST y 10 PDM. En tanto que en 1982 el PAN obtuvo 50; 17 el PCM-PSUM; 10 PPS, 11 PST y 12 PDM.²³

Si bien se presentó un avance respecto de la representación de las minorías en el Congreso lo cierto es que aún estamos lejos de llegar la credibilidad total sobre las instituciones electorales y la legitimidad de las autoridades electas para poder decir que vivimos en un país democrático.

23 Martínez, Assad, Carlos. "Elecciones Legislativas e Ilusión Democrática", en González Casanova, Pablo (coord). Las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas. Ed. Siglo XXI - UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1a. Edición, México, 1985, pp. 231 - 253.

CONCLUSIONES

Las principales conclusiones a que se llegó en el desarrollo de la presente investigación son las siguientes:

1. Los antecedentes históricos de la organización actual del Poder Legislativo en México, constituido por dos Cámaras; vienen de Inglaterra en el siglo XIV, al conformar el Parlamento por dos grupos distintos representantes de clases diferentes. Este sistema fue heredado por el Estado norteamericano y adoptado por México en 1824.
2. De acuerdo con la tesis mexicana sustentada en la Constitución, el Legislativo no constituye un Poder como tal; sino que es parte del Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio; pero es reconocido como Poder Legislativo.
3. El poder Legislativo, según lo reconoce la Constitución, está conformado por dos Cámaras,

una de Diputados y otra de Senadores, las cuales conforman el Congreso de la Unión, cuya facultad fundamental es la legislativa.

4. La Cámara de Diputados representa, en última instancia los intereses del ciudadano de manera individual; mientras que la Cámara de Senadores representa los intereses de los estados.
5. La Comisión permanente, como órgano del poder legislativo encargado de continuar las funciones de este, durante los recesos del Congreso, constituye la unidad esencial de la función de este poder, aunque no está facultada para legislar.
6. En México, los partidos políticos constituyen el ámbito en el cual se lleva a cabo la lucha política: En el país toda lucha política real está directamente relacionada con la lucha por el poder; y esta se legitima a través del sistema partidista.
7. Los partidos políticos, el sufragio, las

elecciones, los tres poderes, la soberanía de los estados federales, y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan de tal forma que las decisiones políticas tienen muy poco, o nada, que ver con los modelos teóricos de la lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder.

8. Desde 1929 en que se funda el partido del gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial; y son muy pocos los senadores y diputados de partidos de la oposición que llegan al Congreso.
 9. Al contemplar el conjunto del panorama histórico-político, se obtienen las siguientes conclusiones sobre la naturaleza, características e implicaciones del Poder Legislativo en México.
- La oposición, en las primeras etapas de los regímenes revolucionarios presenta tendencias a ligarse con los grupos y clases derrocados por

la propia revolución, o con las fracciones de revolucionarios armados. Así, oposición en el legislativo y rebelión o golpe de Estado son fenómenos fácilmente asociables.

- Eliminar a la oposición en la Cámara para la supervivencia del Ejecutivo es el razonamiento político inmediato. Provoca una serie de medidas que derivan en el control del Congreso por el Ejecutivo.
- Las diferencias entre la Cámara heredada y la Cámara renovada son mínimas y no son significativas; ya que el Presidente tiene el control, tanto de los diputados elegidos durante el sexenio presidencial anterior, como de los diputados elegidos en su propio gobierno.
- En general se observa que el sistema de equilibrio de poderes no funciona; pues hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

1. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 7a. edición, México, 1989.
2. Carpizo, Jorge. "Derecho Constitucional", en Antología para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior, Ed. Porrúa, UNAM, 1a. Edición, México 1987.
3. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. Edición. México, 1991.
4. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo Veintiuno, México, 1989.+
5. Córdova, Arnoldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Ed. ERA, México, 1984.
6. Cosío Villegas. El Sistema Político Mexicano. Ed. Joaquín Mortiz, México, 1982.
7. Estela Arredondo Ramírez. Estado y crisis sociales. Ensayos.
8. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 26 Ed., México, 1987.
9. George H. Sabine. Historia de la Teoría Política. México, 1984.

10. González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Ed. ERA, México, 1982.
11. Haurion, A. "Las Instituciones Políticas de los Principales Países que han contribuido a la Edificación del Derecho Constitucional Clásico. En Miranda, A. (ed). Teoría Constitucional UAM - Azcapotzalco, 1988, México, D.F.
12. Jaguaribe, Helio. "Experiencias y Perspectivas del Desarrollo", en Examen. Núm. 35, editada por el CEN del PRI. México, abril de 1992.
13. J.K. Laski. El Liberalismo Europeo. F.C.E. México, 1984.
14. Leal, Juan Felipe. La burguesía y el Estado Mexicano. Ediciones El Caballito, México, 1981.
15. Liberalismo. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. 6., Madrid, España, 1979.
16. López Díaz, Pedro. "Contribución a la crítica de las relaciones políticas en México", Cuadernos Políticos No. 29, julio - septiembre de 1981.
17. Luna, Matilde. "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970". Revista Mexicana de Sociología, 115-UNAM. Año XLV, No. 2, México, abril-junio de 1982.
18. Madero, Francisco. La sucesión presidencial de 1910. Ed. Offsett, México, 1985.

19. Martínez, Assad, Carlos. "Elecciones Legislativas e Ilusión Democrática" en González Casanova, Pablo (coord). Las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas. Ed. Siglo XXI - UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1a. Edición, México, 1985.
20. Meyer, Lorenzo, "Debate sobre el Neoliberalismo", publicado en Zona Abierta. Núm. 24 (Suplemento de el financiero. México, viernes 5 de marzo de 1993.
21. Mools Mamfred. "Los factores de la estabilidad política en México", en Economía y conciencia social en México. ENEP Acatlán, México, 1981.
22. Murillo Soberanis, Manlio Fabio. La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista. Ed. Diana, 1979.
23. Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura: estudio sobre la Organización Política de México". Revista de Revistas, México, 1912.
24. Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 21 edición, México, 1985.
25. Salinas de Gortari, Carlos. "Liberalismo Social: Nuestro Camino" En Examen. Núm. 35, editada por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI. México, Abril de 1992.
26. Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano, Ed. Mexicanos Unidos, 1983.

27. Villareal, René. "Economía del Liberalismo Social Mexicano: Ideología y Práctica" en El Liberalismo Social. Fundación Mexicana Cambio XXI. México 1992.
28. Wionczek, Miguel. La Sociedad Mexicana Presente y Futuro. FCE, México, 1984.