

40721
374

I



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Escuela Nacional De Estudios Profesionales
Aragón

**NECESIDAD DE DESVINCULAR AL LEGISLADOR
DE SU FILIACIÓN PARTIDISTA
PARA GARANTIZAR
EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE RANÍREZ FELCASTRE

ASESOR: LIC. ENRIQUE GARCÍA CALLEJA

San Juan de Aragón, Estado de México.

2003

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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

PAGINACION

DISCONTINUA

PAGINACION

DISCONTINUA

A Dios:
Por todo cuanto soy.

A mi Padre y a mi Madre:
Fermin Ramirez Tinoco y
Joaquina Pelcastre Salinas.
Por ese amor tan ingenuo y
apoyo incondicional que
me brindan todos los días.

A mis hermanos:
Fermin, Sergio, Patricia,
Leticia y Juan.
Les dedico este trabajo
de investigación,
primero, porque los
quiero mucho y segundo,
debido a que siempre de su
he necesitado de su
ayuda me la han dado.

A mi novia:
Ariadna Mendoza Olivares.
Por haber permitido
experimentar juntos ese
milagro llamado amor.

A mis hijos que aun no nacen.
Espero que se sientan orgullosos
de su Padre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis sobrinos:
Amairani y Abner.
Con la finalidad de que
se superen y logren
todos sus objetivos

A mis maestros, amigos
compañeros y a todas aquellas
personas que intervinieron
directa o indirectamente en
la realización de este trabajo.

A mi Director de Tesis:
Lic. Enrique García Calleja.
Por su tiempo, paciencia y
sabios consejos.

A los integrantes del Sinodo,
ya que con la revisión que realizaron
perfeccionaron mi tesis.

A mi Alma Mater :
Universidad Nacional Autónoma de México.

A mi Escuela Nacional de
Estudios Profesionales Aragón.
Por haberme permitido estudiar
en sus aulas la profesión
más noble y justa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

Introducción	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

1.1. Antecedentes Históricos de la Función Legislativa y el ejercicio de la representación popular.....	6
1.1.1. Antecedentes del Poder Legislativo universalmente considerados.....	7
1.1.1.1. Origen.....	7
1.1.1.2. Evolución.....	15
1.1.2. Antecedentes del Poder Legislativo en México.....	23
1.2. Marco Teórico Conceptual de la función parlamentaria y el ejercicio de la representación popular.....	50
1.2.1. El Derecho Parlamentario.....	51
1.2.1.1. Concepto.....	51
1.2.1.2. Finalidad.....	60
1.2.2. El principio de representación popular.....	64
1.2.2.1. Concepto.....	64
1.2.2.2. Finalidad.....	79
1.2.2.3. Mecanismos de ejecución.....	80

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO
EL EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR EN EL DERECHO
MEXICANO VIGENTE.

2.1. Los partidos políticos y su papel en el ejercicio de la representación popular.....	87
2.1.1. Concepto.....	87
2.1.2. Naturaleza y Finalidad.....	92
2.1.3. Reglas de constitución y ejecución.....	105
2.2. El Poder Legislativo y la representación popular.....	114
2.2.1. Concepto.....	114
2.2.2. Naturaleza.....	117
2.2.3. Clasificación y finalidad.....	118
2.3. La Cámara de Diputados.....	120
2.3.1. Integración.....	120
2.3.2. Funciones.....	130
2.3.2.1. Políticas.....	130
2.3.2.2. Legislativas.....	133
2.4. La Cámara de Senadores.....	134
2.4.1. Integración.....	135
2.4.2. Funciones.....	143
2.4.2.1. Políticas.....	143
2.4.2.2. Legislativas.....	144

TESIS CON
FALDA DE JUJEN

CAPÍTULO TERCERO**NECESIDAD DE DESVINCULAR AL LEGISLADOR DE SU FILIACIÓN
PARTIDISTA PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN
POPULAR.**

3.1. Análisis panorámico del ejercicio de la representación popular por el Poder Legislativo.....	147
3.2. Problemática que representa la filiación partidista en el ejercicio de la función legislativa.....	148
3.2.1. De naturaleza jurídica.....	149
3.2.2. De naturaleza política.....	151
3.2.3. Retracción de los posibles argumentos en contra de desvinculación partidista.....	154
3.3. Propuesta de Reforma.	160
3.3.1. Alcance de la Reforma.....	161
3.3.2. Beneficios de la Reforma.....	172
Conclusiones.....	174
Bibliografía	179
Anexos.....	184

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis denominada "Necesidad de Desvincular al Legislador de su Filiación Partidista para Garantizar el Principio de la Representación Popular" se aborda la problemática que representa la afiliación partidista existente en el Congreso General, ya que como bien sabemos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el artículo 50, que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, la primera representa los intereses del pueblo y la segunda los intereses de las entidades federativas, lo anterior, con base en los numerales 51 y 56 respectivamente de la misma Carta Magna.

Sin embargo, la realidad que vive actualmente nuestro país demuestra lo contrario, debido a que los legisladores al momento de hacer su trabajo, es decir, crear leyes jurídicas abstractas, generales e impersonales, ya sea, votando para aprobar o rechazar los proyectos de ley, son coaccionados por los integrantes del partido político al cual pertenecen, siguiendo por ende una línea partidista, que los obliga a separarse de la voluntad popular, convirtiéndose en mandatarios de su partido y no del pueblo.

TESIS CON
FALLA DE URGEN

Luego entonces, es necesario que nuestra Carta Magna, establezca que los diputados y senadores electos al momento de protestar el cargo público que los mexicanos les conferimos deben automáticamente separarse de su partido político, debido a que los primeros no representan a la Nación y los segundos no representan a los Estados miembros de la Federación, esto por un lado, y por el otro, la afiliación partidista ha ocasionado la creación de órganos políticos partidistas como las Juntas de Coordinación Política al interior del Congreso a sabiendas, de que este es un órgano de representación nacional y estatal.

Motivo por el cual, decidimos dividir nuestro trabajo de investigación en tres Capítulos a saber:

El primero, lo llamamos Antecedentes y Generalidades, en el cual se realizó un estudio de los Antecedentes Históricos de la función legislativa y del ejercicio de la representación popular, vistos a través de la teoría de la división de poderes en el mundo y en México. Aquí también estudiamos los conceptos de Derecho Parlamentario; el Principio de la Representación Popular; la Soberanía; y el Poder Público. Todo lo anterior, lo consideramos de vital importancia, ya que es la base donde se apoya esta investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el segundo capítulo, denominado el Ejercicio de la Representación Popular en el Derecho Mexicano Vigente; se hace un análisis de la institución jurídica que nos ocupa, el Poder Legislativo; en el cual abordamos temas como los partidos políticos, el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Por último, en el capítulo tercero cuyo título es Necesidad de Desvincular al Legislador de su Filiación Partidista para Garantizar el Ejercicio de la Representación Popular, demostramos lo necesario que es desafiliar a los diputados y senadores de su partido político para garantizar la representación popular, situación que nos orilló a separarlo en tres partes fundamentales como son el Análisis panorámico del ejercicio de la representación popular por el Poder Legislativo; Problemática que representa la filiación partidista en el ejercicio de la función legislativa; y la Propuesta de Reforma.

Para la realización de nuestra Tesis se tomó como base la investigación documental de fuentes doctrinarias; cabe mencionar que utilizamos el método deductivo, ya que fuimos de los conceptos más generales e históricos del Poder Legislativo y el ejercicio de la representación popular, para aterrizar concretamente en el problema que nos ocupa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Concluimos diciendo que, con el presente trabajo de investigación, pretendemos aportar al mundo jurídico actual el establecimiento de un mecanismo que en Derecho Público, imponga la obligación a diputados de desvincularse del partido político al que pertenecen, lo que traería como consecuencia: una plena libertad en el ejercicio parlamentario; por lo que sus decisiones ya no serían trazadas sobre la línea de acción política del partido y; sería auténticamente una representación popular, lo cual garantizará el ejercicio pleno del principio de representación popular plasmado por nuestra Constitución en el artículo 51. Otro objetivo planteado es el de resaltar la importancia del Poder legislativo en un país Democrático como es México.

TESIS COM
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

- 1.1. Antecedentes Históricos de la función legislativa y el ejercicio de la representación popular.
 - 1.1.1. Antecedentes del Poder Legislativo universalmente considerados.
 - 1.1.1.1. Origen.
 - 1.1.1.2. Evolución.
 - 1.1.2. Antecedentes del Poder Legislativo en México.
- 1.2. Marco Teórico Conceptual de la función parlamentaria y el ejercicio de la representación popular.
 - 1.2.1. El Derecho Parlamentario.
 - 1.2.1.1. Concepto.
 - 1.2.1.2. Finalidad.
 - 1.2.2. El principio de representación popular.
 - 1.2.2.1. Concepto.
 - 1.2.2.2. Finalidad.
 - 1.2.2.3. Mecanismos de ejecución.

TESIS CON
FALDA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

En el presente capitulo se hace un interesante estudio de los antecedentes históricos de la función legislativa y del ejercicio de la representación popular, vistos a través de la Historia de la Teoria de la División de Poderes en el Mundo y en México; Y los Conceptos de Derecho Parlamentario, el Principio de la Representación Popular, el Estado, la Soberanía y el Poder Publico. Todo lo anterior en su conjunto es importante, ya que es la base, en donde se construye y se apoya nuestro trabajo de investigación.

1.1. Antecedentes históricos de la función legislativa y el ejercicio de la representación popular.

En este subcapitulo se hace un análisis de los antecedentes históricos del Poder Legislativo, para saber en que momento surge éste como representación de la voluntad del pueblo. Así como su evolución en el mundo en general y en particular en México. También es importante para nuestra tesis, señalar cuando surgen las organizaciones políticas que se encargan de la función legislativa del Estado Mexicano con la finalidad de saber por medio de la Historia si estas, las fracciones políticas, han sido benéficas o perjudiciales, en un país democrático como el nuestro.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.1. Antecedentes del Poder Legislativo universalmente considerados.

Este apartado señala el origen de la Teoría de la División de Poderes y por ende del Poder Legislativo como representación popular y sigue su desarrollo en las principales civilizaciones del planeta.

1.1.1.1. Origen.

Examinando la historia universal, podemos observar con toda claridad que propiamente la noción de una división de poderes y por tanto un Poder Legislativo que represente la voluntad popular, no existía en los pueblos antiguos, porque éstos se regían por un gobierno autocrático u oligárquico, en donde quien detentaba el poder era quien ejercía las funciones legislativas, administrativas y judiciales, llamado rey. Verbigracia:

A) En Mesopotamia el monarca era el sumo sacerdote, quien se encargaba de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, por lo tanto no se observa una división de Poderes.¹

B) De igual forma en Babilonia el rey era el encargado de ejercer todas las funciones del Estado. Hamurabi fue uno de los primeros monarcas de esta ciudad se le reconoce el

¹ V. Enciclopedia Autodidáctica Océano. v. 7. s/ed., España, Ed. Grupo Editorial Océano, 1992, p.1854.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hecho de haber recogido las leyes por las que se regía su pueblo en un Código que lleva su nombre.²

C) En las mismas condiciones se encontraba Egipto, ya que en una persona llamada faraón se depositaba todo el poder.³

D) También en la India, el rajá era el único legislador, el supremo gobernador y el sumo juzgador.⁴ Y

E) Por último, en China el encargado de realizar las tres funciones del Estado, legislar, ejecutar y juzgar, las realizaba una sola persona denominada emperador, considerado como hijo del cielo, tenía carácter sagrado y ejercía una autoridad absoluta.⁵

De lo anterior se deduce que en la antigüedad no existió una división de poderes, sino que fue hasta la civilización griega con la asamblea deliberante y en Roma con el senado cuando se empieza hablar de cuerpos legislativos en la historia de la humanidad.

En Grecia, gracias a la observación y comparación que el filósofo griego Aristóteles hizo de 158 constituciones⁶ de

² V. Id.
³ Y Nueva Enciclopedia Temática Planeta. Historia. España. Ed. Planeta, 1993, p. 17.

⁴ V. Enciclopedia Autodidáctica Océano. op.cit. p. 1857.

⁵ V. Ibid. p.1859.

⁶ La(s) constitución (es) griega (s), no debe (n) entenderse como la Ley suprema de un país, que contiene una parte orgánica y una parte dogmática, dotada comúnmente de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma y de una supremacía sobre las restantes reglas jurídicas, es decir, con el concepto moderno sino como un modo de vida de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su época, teniendo en cuenta el Estado-Ciudad, logró diferenciar en su extraordinario Libro Política, la Asamblea deliberante, el Grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial, como a continuación se señala:

(...)todo régimen tiene tres elementos, y el legislador concienzudo debe considerar a cerca de ellos lo que conviene a la república. Si esos elementos están en regla lo estará también el régimen. Y los regimenes diferirán unos de otros según las diferencias que presente en ellos cada uno de estos elementos. De estos tres elementos una cuestión se refiere a cuál delibera sobre asuntos de la comunidad; la seguridad, o las magistraturas, y la tercera, a la administración de la justicia. El elemento deliberativo tiene autoridad sobre la guerra y la paz, las hallanzas y su disolución, la pena de muerte, de destierro y de confiscación, el nombramiento de las magistraturas y la rendición de cuentas. Forzosamente, a todas las decisiones se encomienda a todos los ciudadanos, a todas ellas a algunos, o unas a todos los ciudadanos y otras a algunos.

De lo citado, no se puede afirmar que el pueblo griego conocía y aplicaba la institución jurídica-política de la división de poderes: Primero, porque no se deduce ninguna referencia de ello, debido a que sólo se hace una descripción de la organización política habitual del Estado-Ciudad griego y segundo, Aristóteles sólo hace una diferencia de los tres elementos componentes de todo régimen, sin aludir al concepto de división de poderes.

los griegos que se componía de un conjunto de leyes que regulaban separadamente los principales aspectos de la vida pública de la gran polis y la privada de sus ciudadanos en particular y la de sus habitantes en general. DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho. 22° ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p. 184.

⁷ Aristóteles. Política. Cuba. Ed. Instituto del Libro, 1968, pp. 524 y 525.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado, es importante resaltar que la Asamblea deliberante estaba integrada por todos los ciudadanos griegos que se reunían en las plazas públicas con el objeto de crear sus propias leyes. * También tenían el fin de encargar a cualquier ciudadano la realización de una determinada actividad, el cual no podía delegar dicha tarea a otra persona, teniendo que rendir cuentas en todo momento a la Asamblea.

Cabe mencionar que en el siglo V Antes de Cristo, se creó en Atenas el Senado o la Bule, el cual era un respetable organismo que compartía con la Asamblea Popular la función legislativa, moderando esta actividad, evitando la improvisación y la demagogia en que suelen incurrir este tipo de organismos colegiados. Se observa por ende un sistema legislativo bicameral como en los países modernos, siendo el senado un órgano selectivo de ponderación legislativa y política, pues antes de que una ley votada por la Asamblea deliberante fuese puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazarla. "

El Poder Legislativo en Roma se depositó en diferentes

* V. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México. Ed. Biblioteca Popular Ciudad de México, 1990, p. 224.

* V. BURGOA ORIUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 11ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997, p. 613.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

órganos durante las diversas etapas de su historia política, es decir, su gobierno fue mixto, ya que combinó todos los sistemas de gobierno conocidos en esa época.¹⁰

El maestro, Guillermo Floris Margadant,¹¹ para corroborar estas aseveraciones, nos dice en su libro de Derecho Privado Romano, que la Monarquía estaba constituida por el rey, los comicios y el Senado. En un principio los comicios estaban formados por curias pero después del gobierno de Servio Tulio, el penúltimo monarca, estuvieron formados por centurias. Los comicios eran las asambleas del pueblo romano que desempeñaban la función legislativa con la presencia del rey y del senado, en otras palabras, al rey le correspondía la iniciativa de leyes, a los comicios su aprobación y al Senado su confirmación. En la República desaparece la figura del rey, por la de dos funcionarios con facultades coextensas denominados Cónsules, por otro lado, el Poder Legislativo lo seguían ejerciendo los comicios. Cabe mencionar que en esta etapa histórica de Roma existió un funcionario llamado *tribunos plebis* investido con facultades legislativas como es el derecho de veto y la intercesión, que era la facultad

¹⁰ V. CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. México, Ed. Harla, 1958, p. 157.

¹¹ EL FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano. 1^a ed., México, Ed. Estíngue, 1992, p. 22.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de suspender las leyes que violentaran los derechos de la plebe.¹²

El Principado, es otra etapa de la historia política de Roma. Aquí el Poder Supremo se comparte entre el emperador y el senado, el cual asumió el ejercicio de la función legislativa, los comicios aunque todavía existían, ya no contaban con una fuerza incluyente a la hora de hacer las leyes, ya que sus funciones se redujeron a simples voceros de la opinión popular ante el emperador.

A las leyes que emitía el senado se les denominó "*senatus consultus*", la mayoría de las veces dichas leyes eran expedidas a iniciativa del emperador cuya intervención en el proceso legislativo se le conoció como "*oratio principis*", es decir, el discurso que decía ante el senado para apoyar su proyecto. Posteriormente la sumisión ciega del senado hizo que el Poder Legislativo se trasladara paulatinamente al emperador, quien convirtió "*la oratio principis*" en leyes, ejerciendo de esta manera todas las funciones del Estado romano como son la Legislativa, Administrativa y Judicial, las cuales las ejercían a través de las denominadas "*constituciones imperiales*". Pasando así la historia romana de un Principado o Diarquía a una verdadera Monarquía Absoluta.

¹² v. *Ibid.* p. 28.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

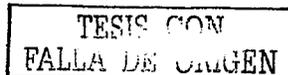
Existieron tres tipos de **Constituciones Imperiales** a saber: 1. Los **edictos**, eran disposiciones generales, es decir leyes. 2. Se llamaban **mandatos** las instrucciones dirigidas a los funcionarios subalternos del imperio y a los gobernadores de las provincias, que les indicaban una determinada conducta en el desempeño de sus funciones. 3. Los **rescriptos** fueron soluciones que daba el emperador a alguna controversia jurídica entre sus súbditos.¹³

La monarquía absoluta comienza con Diocleciano y finaliza con la muerte de Justiniano (184 a 265 Después de Cristo) en esta forma de gobierno se concentraban todos los poderes sin limitación alguna en una sola persona llamada emperador.

Durante el gobierno del emperador Adriano se depositó el Poder Legislativo en los jurisconsultos a quienes se les reconocieron sus opiniones oficialmente como leyes.

El emperador Teodosio II y Valentiano III en el año 426 de nuestra era mediante una famosa disposición reconoció como legisladores a los jurisconsultos Gayo, Paulo, Ulpiano, Papiniano y Modestino, y a sus opiniones las convirtieron en normas jurídicas. Después de la muerte de Teodosio I el Imperio se divide en dos partes el de occidente y el de oriente.

¹³ v. BURCOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 614



En el año 476 Después de Cristo, cayó el imperio romano de occidente por la entrada violenta de los pueblos bárbaros como los germanos en los territorios europeos occidentales donde Roma ejercía su imperio, marcando así la iniciación de una nueva época en la historia de la humanidad denominada Edad Media. El imperio de oriente, guiado por el emperador Justiniano, a quien se le atribuye el hecho de haber recopilado la gran mayoría de la leyes romanas, para su estudio e imitación, creando así el **Corpus ius civiles**. Dicho emperador vuelve alcanzar en el 535 unos años de prosperidad. Con la ayuda de sus Generales reconquista Italia y África y reúne por última vez bajo su dominio la mayor parte de las posesiones del imperio romano. Pero pronto el imperio Bizantino vuelve a caer en manos del poder de los bárbaros y después de la muerte de Justiniano el imperio romano de oriente no es más que una provincia de los griegos.¹⁴

Finalmente, como acertadamente lo manifiesta el citado estudioso en Derecho, Feliciano Calzada Padrón,¹⁵ la historia de la antigua Grecia y Roma dejan verdaderas lagunas acerca de la teoría de la división de poderes, ya que no se logra concebir dicha institución, debido a que Roma combinó los sistemas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático.

¹⁴ V. Eugene Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano. Tr. José Fernández González. México, Ed. Epoca, 1977, pp. 38s.

¹⁵ V. CALZADA PADRON, Feliciano. Op. Cit. p.187

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

es decir, la Asamblea Popular creaba leyes y juzgaba a la vez, el Senado gobernaba, legislaba y administraba, y los Magistrados gobernaban y juzgaban e incluso entre ellos se frenaban recíprocamente, además de ser órganos unipersonales y colegiados.

1.1.1.2. Evolución.

Durante la primera Edad Media o Edad Oscura (del siglo V al X) Europa se estanco jurídica, política, social y culturalmente.

Pero poco a poco los bárbaros fueron asimilando la civilización de los pueblos que conquistaron y a partir del siglo X se inicia la segunda Edad Media y que florece en el siglo XIII prolongándose hasta el XV, siglo que sirve de base para los países europeos modernos.¹⁶

Los Estados europeos del medioevo estaban divididos territorialmente[feudos], política[rey, señor feudal e iglesia], social [nobles, clero, hombres libres y siervos] y religiosamente[católica, ortodoxa y protestante] por causa del régimen feudal; por lo tanto, no existía una sola soberanía, sino tantas como señores feudales, dicho fenómeno

¹⁶ V. MIRANDA BASURTO, Ángel. La Evolución del Hombre. 7ª ed., México, Ed. Herrero, 1972, p. 133.

afectaba simultáneamente al Poder Legislativo pues cada señor podía dictar las leyes necesarias dentro de su feudo.¹⁷

En el año 1214, en Inglaterra, el rey Juan apodado el Sin Tierra, por el hecho de haber perdido la mayoría de las posesiones de su reino, declara la sumisión al Papa. La clase noble aprovechándose de la situación del rey Juan Sin Tierra, se sublevó y en el año 1215 lo obligan a firmar la Carta Magna que le garantiza sus antiguos fueros. Nace ahí el Parlamento Ingles como Asamblea representante de la nobleza.¹⁸

A la muerte del rey Juan Sin Tierra, ocupó el trono su hijo Enrique III, a quien los nobles le exigieron reformas a la Carta Magna en 1258, consistentes en que el rey debía ser asesorado por un Consejo Real, elegido por los barones; que el Parlamento debía reunirse tres veces al año y este debía nombrar los funcionarios de la Corona, pero el rey intentó resistir y entonces Simón de Monfort reunió un Parlamento extraordinario llamado "el Gran", del que formaron parte los prelados, los barones, los caballeros y los condados, de éste se formaron dos asambleas legislativas una llamada de los Lores que representaba a los señores feudales o nobleza y otra denominada Cámara de los Comunes que representaba a la

¹⁷ V. BURGEO OPIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p.616.
¹⁸ V. BROM, Juan. Esbozo de Historia Universal, 15ª ed., Mexico, Ed. Grigalvo, 1992, pp. 94 y 95.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

clase media, convirtiéndose la monarquía Inglesa en constitucional.¹⁴

Antes del establecimiento de la Monarquía Constitucional Inglesa, los Absolutistas de los Estuardos, desde Enrique VIII a Carlos I, querían un absolutismo político que tenía ideas contrarias a la libertad, éste último monarca provocó la revolución inglesa iniciada por los protestantes, motivo por el cual fue obligado a aceptar la **petición de derechos**, la cual era un documento, por virtud del cual, se reconocían las libertades públicas. El rey Carlos I sin recursos a la mano tuvo que convocar un nuevo Parlamento denominado "Largo" entre 1640 y 1649, integrado por personas que sostenían puntos de vista contrarios a la monarquía, ocasionando la división de la nación. El rey y los nobles, por un lado y por el otro, el Parlamento y el pueblo. Después de unas batallas, Cromwell, logró detener al rey Carlos I y lo entregó a un Tribunal, el cual tenía libertad para resolver controversias sin la intervención de la realeza, quien lo juzgó y condenó a muerte en 1649. Inmediatamente de este hecho el Parlamento abolió la Cámara de los Lores, proclamó la República y nombró a Cromwell Lord Gobernador de Irlanda, posteriormente éste disolvió el Parlamento Inglés y convocó a uno nuevo que debía ser elegido por el pueblo, cuya mayoría fue designado por

¹⁴ MIPANDA BASURTO, Ángel. Op. cit. p. 169

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lord Protec. Cromwell, quiso continuar la política de Isabel, haciendo de Inglaterra una nación protestante por excelencia; pero su dictadura terminó con él, en 1659.

Por último, en la Revolución Gloriosa, el clero y la nobleza llamaron a Guillermo de Orange, quien era rey de Holanda, para que se coronara rey de Inglaterra, quien previa la toma de poder tuvo que jurar la Declaración de los Derechos, base de la Constitución de Inglaterra, que contenía las libertades del pueblo y reiteraba las libertades de la Carta Magna de 1215.²⁰

De todo lo anterior se desprende que el antecedente directo de la división de poderes como institución jurídico-política lo encontramos en Inglaterra, porque es aquí donde nace el Poder Legislativo como representación popular, es decir, el Parlamento. Por otro lado, todos estos antecedentes sirvieron de base para que, **John Locke**, realizará su Teoría de la División de Poderes, en su magnífico libro denominado "Ensayo del Gobierno Civil", y que con posterioridad la perfecciona Montesquieu. Al respecto Locke manifiesta lo siguiente:

Del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Federativo de la comunidad política (CAP. XII). (---) 143. El poder legislativo es aquel que tiene derecho a señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros

²⁰ v. Ibid. pp. 256s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo. Además tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse del poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello, daría lugar a que se eludiesen a esas mismas leyes hechas por ellos, o que la redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fueran distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y al gobierno. Por esa razón las comunidades políticas bien ordenadas y en que se tiene en cuenta como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman, el poder legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas, conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes, y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público.²¹

Con lo anteriormente señalado, podemos afirmar que en el año 1694, John Locke, tenía una idea clara de la "Teoría de la división de Poderes" misma que fue retomada y mejorada mucho tiempo después, en Francia por el célebre Montesquieu, en su Obra titulada "El Espíritu de las Leyes". Por otra parte de lo transcrito se observa que el multicitado inglés, John Locke, hace una división precisa del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, señalando que al primero le corresponde la creación de las leyes de una forma colectiva y al segundo su aplicación.

En la Edad Contemporánea, surge una etapa llamada "Ilustración" o "Enciclopedismo" en la segunda mitad del siglo XVIII, ésta fase fue un movimiento de reacción en la

²¹ John Locke. Ensayo sobre el Gobierno Civil. México, Ed. Porrúa, 1997, p. 87.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que los filósofos y los economistas hicieron una dura crítica de las instituciones existentes y pugnaron por nuevos sistemas. Entre ellos se encontraban los famosos filósofos franceses, Rousseau y Montesquieu, el primero se declaró democrata revolucionario y en su libro *El Contrato Social*, manifiesta que el Estado tiene como finalidad esencial defender la libertad y la igualdad de todo ser humano.²² Y Montesquieu como ya mencionamos en párrafos anteriores, retoma la idea de la división de Poderes de John Locke, la perfecciona y plasma de una manera extraordinaria en su libro "El Espíritu de la Leyes", en el cual señala que la separación de Poderes es la mejor garantía de la libertad.

La afirmación antes mencionada, es corroborada con la opinión del Doctor en Derecho, Jorge Carpizo, al decir que

Locke y el acta de establecimiento de 1701 en Inglaterra que estipulo la libertad de los jueces son material en el cual Montesquieu encontró las raíces para su teoría. A estas bases el teórico Francés añadió su gran imaginación y su anhelo de libertad. (---) La utopía denominada El Espíritu de las leyes en su libro XI Plasmó la división de poderes Montesquieu consiste en haber reconocido la majestad del poder judicial, ya no como parte del Poder Ejecutivo, sino como un poder independiente de los otros dos. (sic) .)

De lo inmediatamente citado se observa que Montesquieu, establece de una forma precisa las tres funciones del Estado y a quien compete cada una de ellas, es decir, dice que la

²² V. MIRANDA BASURTO, Ángel. *Op.cit.* p.289.
 CARPIZO, Jorge. *La Constitución de 1917*, 11ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999, pp. 189s.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

función legislativa le corresponde al Parlamento, la función ejecutiva al Jefe de Gobierno y la función Judicial al Tribunal instruido.

Por otra parte, es necesario aclarar que la división de poderes es flexible y no rígida, ya que, entre el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial existe una interdependencia de los mismos.

Ahora bien, en Francia, antes de que estallara la revolución, ya se conocía al Parlamento, mismo que fue convocado por el rey Luis XVI, debido a que Francia estaba atravesando una crisis financiera, con el objeto de que este aprobara nuevos impuestos, pero el Parlamento se negó, argumentando que dicha facultad le competía a los Estados Generales, integrados por el clero, la nobleza y la burguesía, los cuales se reunieron el 5 de mayo de 1789 a petición del rey, para su propia perdición, porque dichos Estados Generales o Asamblea Nacional, tenían ideas reformistas contrarias a la del monarca. Mientras ésta se reunía para dar una Constitución a Francia, el pueblo de París indignado por el despotismo del rey, tomó la Fortaleza de la Bastilla el 14 de julio de 1789, con lo que da inicio la revolución Francesa.²⁴

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁴ V. MIRANDA BASURTO, Angel. *Op. cit.* pp.297s.

Francia acoge el pensamiento de Juan Jaccco Rousseau, instituyéndolo en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789", primero para hacer su revolución y segundo para depositar el Poder Legislativo en la voluntad del pueblo. El artículo 6 de la citada declaración preceptúa que la ley es la expresión de la voluntad general y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes.²⁵

Las colonias inglesas de los Estados Unidos, tuvieron legislaturas, integradas con representantes del pueblo aunque se encontraban subordinados al reino británico, existiendo de hecho ya una prematura representación popular a la hora de hacer las leyes que rigieran las colonias.²⁶

Posteriormente una vez independizados los Estados Unidos de Norteamérica, el 4 de julio de 1776, introducen estos la idea de la división de poderes de Locke y de Montesquieu en su Constitución Política,²⁷ depositando el Poder Legislativo en un Congreso Federal, el cual se divide en dos Cámaras, la de los representantes, que se integraban por un número determinado de personas según la densidad demográfica y el

²⁵ V. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. cit.* p. 61b.

²⁶ V. *Ibid.* p. 61a.

²⁷ V. MIRANDA BASURTO, Ángel. *Op. cit.* p. 293

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Senado se componia con el número de representantes igual al de los Estados miembros.²⁸

Es decir, el Poder Legislativo sigue el ejemplo del sistema bicameral del Parlamento Ingles, operando por medio de dos Cámaras, una de Diputados, llamada Cámara Baja y la otra denominada Senado o Cámara Alta, las cuales en el régimen jurídico de Inglaterra, corresponde la primera a la Cámara de los Comunes y la segunda a la de los Lores.

1.1.2. Antecedentes del Poder Legislativo en México.

Para comprender mejor la evolución histórica del Poder Legislativo y por ende la Teoría de la División de Poderes, así como el Principio de Representación Popular de nuestro país, decidimos dividir la Historia en tres etapas a saber:

A) México Pre-independiente

Antes de entrar en materia es necesario manifestar que en la época prehispánica no existió una división de poderes puesto que existieron diversos órganos que tenían facultades administrativas y judiciales a la vez, y que actuaban con base en la costumbre.²⁹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁸ V. BURGOS ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 628.
²⁹ Ibid. p. 619.

Ahora sí, vamos a iniciar la historia política de México pre-independiente a partir de la etapa colonial, donde el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, residía en el rey absoluto de España, por lo tanto, no se aplicaba en aquel periodo de nuestra historia el principio de la separación de poderes.

El monarca citado le delegó tres atribuciones al célebre Consejo de Indias en el año de 1524 como son: 1. Judiciales, ya que funcionaba como Tribunal de apelación, en las sentencias dictadas por las Reales Audiencias; 2. Legislativas, puesto que tenía que prevenir las leyes que debían dictarse para el gobierno de las colonias; 3. Administrativas, debido a que le proponía al rey, los nombramientos de los altos funcionarios destinados al gobierno de las colonias.³⁰

Estas tres facultades que le otorgó el rey al Consejo, siempre se debían ejercer a nombre y representación del Monarca Español.³¹ En consecuencia no existió la división de poderes.

Las leyes de Indias que expedía el Consejo, y que debían ser aplicadas a las regiones a situaciones concretas que se presentaban en la nueva España, eran totalmente diferentes a

³⁰ V. CALZADA PADRÓN, Feliciano. Op. cit. p. 12.
³¹ V. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 62.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la realidad de las colonias, este hecho convirtió en letra muerta las disposiciones legales indias, que muchas de las veces eran acatadas, pero no cumplidas.

En el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionada en Apatzingan, el 22 de octubre de 1814, es donde por primera vez se habla de una división de poderes, ya que el artículo 44 de la citada Constitución disponía que el poder del pueblo permanecerá para su ejercicio en tres órganos: número uno en el Supremo Congreso Mexicano, número dos en el Supremo Gobierno y número tres en el Supremo Tribunal de Justicia.³²

La Constitución de Apatzingan [y en lo sucesivo todas las Constituciones Mexicanas] por un lado acoge el principio de la división de poderes de John Locke y Montesquieu, y por el otro adopta el concepto de soberanía de Juan Jacobo Rousseau, ya que, consideró que el pueblo tiene **facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno**. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró categóricamente en su artículo 3º, estimando que radica **originariamente** en el pueblo [o nación desde el punto de vista político] y que su ejercicio corresponde a la **representación nacional**, integrada por diputados de elección ciudadana, con base en el artículo 5º.

³² v. CALZADA PADRÓN, Feliciano. Op. cit. p.434.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la ley, o sea al acto de imperio en que se manifiesta específicamente la potestad legislativa, la consideró como la expresión de la voluntad general con fundamento en el artículo 8°, que no es sino la soberanía popular, tal como lo afirmó Rousseau y lo corroboró la declaración francesa de 1789 previo el fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del Poder Legislativo, en el sentido de otorgar la facultad vetatoria al Supremo Gobierno compuesto por tres individuos, y al Supremo Tribunal de Justicia formado por cinco miembros [Artículos 128, 132 y 181].

El numeral 48 establecía que el Supremo Congreso se componía de diputados elegidos uno por cada provincia y el 49 decía que habría un diputado Presidente y un vicepresidente.³¹

B) México Independiente

Durante los primeros años de nuestra vida independiente, a causa de la Constitución de Apatzingan por una parte y del Plan de Iguala así como de los Tratados de Córdoba de 1821 por la otra, surgieron dos corrientes ideológicas totalmente opuestas, que se disputaron la dirección y la estructura de México, una liberal republicana y otra conservadora con tendencias monárquicas, en los dos últimos documentos mencionados, en ningún momento contemplaban la idea de

³¹ v. Ibid. pp.430s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

soberanía nacional ni el concepto de Poder Legislativo, ya que esto no le convenía en nada al ambicioso de Iturbide.³⁴ Lo que ocasiona que en el año de 1822 surgiera el Segundo Congreso Mexicano sustituyendo, por ende a la Junta Provisional de Gobierno como órgano encargado del Poder Legislativo. El mismo Congreso se atribuyó la soberanía nacional, por lo que como acertadamente dice el Doctor en Derecho, Ignacio Burgoa Orihuela,

(...)es francamente aberrativo que la soberanía nacional, es decir, de la nación, no radique en el pueblo, sino en un órgano legislador, cuyos únicos titulares derivaban de los tratados de Córdoba, o sea, de las ambiciones de Iturbide envueltas en sus preceptos.

De lo anterior, se deduce por lógica común que nunca en un país democrático, la soberanía nacional podrá residir en una persona o en un grupo u organismo determinado, ya que esta como su nombre lo indica siempre va a residir esencial y originariamente en todo el pueblo.

El jurista, Felipe Tena Ramírez,³⁶ dice que Iturbide, que había sido declarado emperador el 19 de mayo de 1822, disolvió el Congreso en octubre del mismo año y en su lugar estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso, en

³⁴ V. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 624.

³⁶ Id.
³⁶ V. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, México, 1978, p. 122.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

proporción a las provincias. Esta Junta expidió en febrero de 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, que declaró abolida la Constitución española de 1812, en toda la extensión del imperio [Artículo 1º] y se atribuyó el Poder Legislativo [Artículo 35].

Las ambiciones personales de Iturbide ocasionó que el 5 de diciembre de 1822 se proclamara la reinstalación del Congreso Constituyente disuelto por éste.

Continuando, el citado estudioso en Derecho, expresa que el Congreso declaró nula la coronación de Iturbide y la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Declaró también insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode.¹⁷

El 5 de noviembre de 1823 se estableció un nuevo Congreso que expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana antecedente directo de la Constitución Federal de ese mismo año. En la cual se adoptó la teoría de la división de poderes de John Locke y Montesquieu, tal y como se observa del contenido del artículo

v. Id

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6° de la Carta magna de 1824, que en síntesis decía que el Supremo Poder se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.³⁸ Por otra parte, también retoma esta Constitución el sistema bicameral de Estados Unidos de Norte América y éste a su vez lo copió del Parlamento Inglés, el cual consiste en que se deposita el Poder Legislativo en un Congreso General que se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, la primera representa los intereses de la nación y la segunda los intereses de los Estados Federados.³⁹

Siendo los diputados de elección popular directa por los ciudadanos, cada dos años, y de acuerdo con la extensión demográfica, es decir, por cada 80 mil personas se nombraba un diputado o por una fracción que pase de 40 mil habitantes. El Estado miembro que no tuviere esta población tendrá derecho a nombrar un diputado. Se elegirá un representante popular suplente por cada tres diputados propietarios. En todos los Estados miembros y territorios de la federación se hará el nombramiento de diputados el primer domingo de octubre próximo. Concluida la elección de diputados, según el artículo 17 de la Constitución de 24, remitirán las Juntas Electorales por conducto de su Presidente al del Consejo de

³⁸ V. CALZADA PADRON, Feliciano. *Op. cit.* p. 458.

³⁹ V. BURGOA CRUJEVA, Ignacio. *Op. cit.* p. 62.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gobierno, testimonio en forma de las actas de las elecciones en pliego certificado, y participarán los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial.⁴⁰

En tanto que, los senadores se elegirán, dos por cada Estado miembro, los cuales eran aprobados por las legislaturas locales de cada entidad federativa.

Cabe mencionar que el Presidente de la Republica siguió teniendo ingerencia en la elaboración de la ley, ya que dicha constitución le dio facultad para formular iniciativas de ley y la de veto.⁴¹

Enunciaremos algunas de las principales facultades del Congreso General de 1824, como son: crear leyes o decretos; Facultar a los Estados Federados para la impartición de la educación pública en sus respectivos Estados; Construir caminos y canales y autorizar a los Estados federativos a que hagan los suyos; Proteger y arreglar la libertad politica de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación.⁴²

En conclusión, en la Constitución de 1824, se estableció claramente el principio fundamental de los países

⁴⁰ V. CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Op. cit.* pp. 458s.

⁴¹ El maestro Rafael de Pina Vara, define la facultad de "veto" como la potestad otorgada por la Constitución al Jefe del Estado en virtud de la cual puede objetar una ley aprobada por el Congreso de la Unión. *Diccionario de Derecho*. 22ª ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p. 496.

⁴² V. CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Op. cit.* pp. 458s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

democráticos, es decir, el principio de la separación de poderes, y hubo verdaderamente una representación popular, ya que los diputados, de esta época no representaban los intereses de una fracción política, sino la voluntad de los ciudadanos que los elegían, por lo tanto no estaban obligados a seguir una línea partidista, porque en ese entonces todavía no existían partidos políticos.

En la Constitución de 1836, subsistió el sistema bicameral en las mismas condiciones que en la Constitución anterior, pero como acertadamente lo manifiesta el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, "(...)es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica."⁴³ Claro que es ilógica la existencia del Senado en un país centralista como el de 1836, puesto que no hay Estados Federados que representar, ya que esta es la función principal de un Senado dentro de un Estado Federal.

En el mismo sentido se pronuncia el maestro, Francisco José de Andrea Sánchez, al manifestar que en la Constitución no Federal de 1836:

(...)el Senado tuvo una naturaleza sui generis dado que al establecerse un gobierno de tipo centralista "desapareciendo por ende la organización federal" el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas. Por otro lado, tampoco era posible ubicar a este Senado centralista como

⁴³ BURGEOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 627.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

representante de los intereses de una clase social determinada -como el caso de la cámara de los Loras inglesa- porque aquél estaba compuesto por individuos provenientes de la Cámara de Diputados, del gobierno en junta de ministros y de la Suprema Corte de Justicia y que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales.⁴⁴

De lo arriba citado, nosotros creemos que el Senado mexicano que emanaba de la Constitución Centralista de 1836 fue un fusil de la Constitución Federal de 1924, por causa del trabajo precipitado de los constituyentes de aquella época, ya que este Senado no tiene una existencia lógica dentro de un Estado Centralista, debido a que, aquí no hay entidades federativas que representar, puesto que esta es la función principal del Senado dentro de un país no centralista. Por otro lado, el multicitado Senado tampoco representaba una clase social determinada, ya que sus miembros eran elegidos por diversos Organismos Públicos

Con fundamento en la tercera ley, artículos 2º, 3º y 4º de la Constitución de 1836, la base para la elección de los diputados es la población. Se elegía un diputado por cada 150 mil habitantes, y por cada fracción de 80 mil. Los Departamentos que no tenían este número, elegían, sin embargo, un diputado, se elegía un número de suplentes igual al de los propietarios.⁴⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. OP. CIT. p. 203.
⁴⁵ CF. CALZADA PADRÓN, Feliciano. OP. CIT. pp. 482s.

La Cámara de Senadores se componía de 24 miembros nombrados de la siguiente forma: En cada elección, la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia elegían cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores. Las tres listas que resultaban eran autorizadas por los respectivos secretarios y remitidas a las Juntas Departamentales. Cada una de esta elegía de los comprendidos en las listas el número que se debe nombrar de senadores, y remitía la lista especificada de su elección al Supremo Poder Conservador. Éste las examinaba y calificaba la elección y declaraba senadores a los ciudadanos que hubieron obtenido la mayoría de los votos de las Juntas. Los senadores se renovaban cada dos años.⁴⁶

Por otro lado, se observa la colaboración en el proceso legislativo del Presidente de la República, por medio de la facultad de iniciar leyes y del veto. Cabe mencionar que las Juntas Departamentales y la Suprema Corte tenían también la facultad de iniciativa.

En el año de 1846, por virtud del Plan de la Ciudadela, se desconoció al Sistema Político-Administrativo Centralista con la finalidad de restablecer el sistema federal, así como

⁴⁶ cf. Id.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la formación de un nuevo Congreso Constituyente, el cual se instaló hasta el 18 de mayo de 1847 y expidió el Acta de Reformas, restaurándose la vigencia de la Constitución de 1824.⁴⁷

Debido a estos cambios el Senado sufrió algunas modificaciones, ya que además de representar al Estado y al Distrito Federal, la Cámara también debería integrarse con una cantidad de senadores igual a las Entidades Federativas. Estos senadores, a su vez, eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubiesen ocupado cargos de importancia.⁴⁸

Antes de entrar al estudio del Poder Legislativo en la Constitución de 1857, es menester mencionar que para su elaboración o integración se vivió en aquella época un momento histórico único en nuestro país, ya que la supresión o no del Senado fue un tema que se debatió con mucha vehemencia entre los constituyentes de 1856-1857, teniendo como resultado una Constitución que en su artículo 51 decía: "(...)se deposita el supremo poder legislativo en un Congreso de la Unión."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴⁷ V. BURGOA GRINUELA, Ignacio. *Op. cit.* p. 628

⁴⁸ V. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICA UNAM. *Op. cit.* p. 229.

De lo anteriormente citado, nosotros creemos que el constituyentes de los años mencionados, se fue al extremo, ya que, al depositar el Poder Legislativo en una sola Asamblea, suprimiendo por ende a la Cámara de Senadores, dejó sin representación a las entidades federativas y; Se olvidó del papel tan importante que juega el Senado en el proceso legislativo, ya que como bien sabemos éste órgano colegislador representa, la sabiduría, la prudencia y madurez al momento de la creación de la norma jurídica, así mismo personifica el freno de los órganos colegiados que suelen incurrir en actos demagógicos, encargados de hacer las leyes.

Por otro lado, el Congreso de la Unión se componía de representantes populares elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos [Artículo 53]. Se nombraba un diputado por cada 40 mil habitantes, o por una fracción que pase de 20 mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fijaba en este artículo, se nombraba sin embargo un diputado [Artículo 53]. Por cada diputado propietario se nombraba un suplente [Artículo 54]. La elección para diputado era indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponía la ley electoral [Artículo 55]. Para ser diputado se requería: Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; Tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sesiones; Ser vecino del Estado ó territorio que hace la elección y; No pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se perdía por ausencia en desempeño de algún cargo público de elección popular[Artículo 56]. El cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión en que se disfrute sueldo[Artículo 57]. Los diputados eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas[Artículo 59]. El Congreso calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que ocurran sobre ellas[Artículo 60]. Toda resolución del Congreso no tenía otro carácter que el de ley o de acuerdo económico. Las Leyes se comunicaban al Presidente de la Republica y este las debía de firmar junto con dos Secretarios y los acuerdos económicos por solo dos secretarios[Artículo 64].⁴⁹

Estas fueron algunas de las facultades principales que le estableció la Constitución de 1857 al Congreso de la Unión: Admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal incorporándolos a la nación; Erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política; Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; Para arreglar definitivamente los

⁴⁹ Dr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. pp. 615s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

limites de los Estados; Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales; Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo; Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; Para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; Para expedir los aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir por medio de las bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas; Para establecer las bases generales de la legislación mercantil; Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; Señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, etc.⁵⁰

El sistema unicameral antes mencionado tuvo una vigencia aproximada de veinte años, debido a que el

(...)13 de diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado. (---) Casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión ya que no fue sino hasta 13 de noviembre de 1874 cuando, satisfechos los requerimientos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la ley fundamental de la República, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicameral debía regir desde el 16 de septiembre del

⁵⁰ cf. *Ibid.* pp. 617s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

año siguiente (1875). (Quedando constituido el Congreso General por dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores) (---) Los Diputados eran elegidos con base en la densidad demográfica, es decir uno por cada número determinado de habitantes y los Senadores representaban paritariamente a todas las entidades federativas.

De la transcripción se deduce que la existencia del Senado y por ello su reimplantación, se debe propiamente a una necesidad dentro de un régimen político Federal, decido a que los diputados son elegidos con base a la densidad demográfica, es decir, uno por cada número determinado de habitantes, esto trae como consecuencia que los Estados miembros con mayor número de pobladores tenga mayor representatividad dentro del Congreso de la Unión, situación que va en contra del Pacto Federal, que establece que todas las entidades federativas deben gozar de igualdad política. Motivo por el cual se creó este órgano legislativo, el Senado, que representa paritariamente los Estados Federados, así como también para contrarrestarle fuerza a la Cámara de Diputados.

C) México Contemporáneo

Aquí abordaremos y estudiaremos la Constitución de 1917, así como las principales reformas que ha sufrido en materia parlamentaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Teóricamente en la Constitución de 1917, el Constituyente⁵² estableció la División de Poderes, puesto que, propiamente creo un Poder Legislativo, con facultades específicas para legislar; Un Poder Ejecutivo, encargado de ejecutar nuestra Carta Magna y; Por último, un Poder Judicial, con atribuciones expresas para resolver controversias; Existiendo entre los mencionados Poderes frenos y contrapesos, es decir, se daba entre ellos una coordinación de poderes o bien la interdependencia de éstos.

La división de poderes y las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo Federal para legislar se han consolidado a través de un proceso histórico que comprende los siguientes acontecimientos que sirvieron de apoyo para alcanzar la separación de Poderes en forma plena.

El primero consiste que por un lado, el artículo 49 segundo párrafo del Código Máximo⁵³, dispone que

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Es decir, con base en el artículo 29 del ordenamiento citado, el Congreso de la Unión sólo podrá autorizar al Ejecutivo Federal para legislar, únicamente en materia

⁵² Es una Asamblea encargada de redactar y promulgar una Constitución. CALZADA PADRÓN, Feliciano. Op. cit., p. 161.
⁵³ cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Administrativa, cuando el país se encuentre atravesando una situación que ponga en grave peligro la paz pública, en los casos de invasión, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, previa la suspensión de las garantías individuales. Sólo en estos supuestos el Congreso General podrá autorizar al Ejecutivo, dicho en otras palabras, exclusivamente en estas hipótesis y en ninguna otra se otorgarán al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar.

Hacemos énfasis en este tópico, porque ahora vamos a ver que paso en la realidad, a siete días de haber entrado en vigor la Constitución de 1917, ya se había violado, es decir el 8 de mayo del citado año, el Congreso General, sin cumplir con los requisitos que señala el artículo 29 Constitucional, autorizó al Presidente Venustiano Carranza, para que legislara en materia Hacendaria.

Dicha situación era totalmente contraria al texto y espíritu de nuestra Carta Magna, puesto que por un lado, el artículo 29 del ordenamiento citado, le exigía al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, como requisitos necesarios para poderle delegar facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, los siguientes: debía de presentarse una situación grave en el país y suspenderse las garantías individuales. Y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por el otro lado, el Presidente de México, legislaba independientemente de las mencionadas formalidades.

Esta práctica anticonstitucional del Congreso de la Unión, de autorizar y del Ejecutivo de legislar, ocasionó que la mayor parte de nuestras leyes hayan sido creadas por el Poder Ejecutivo.⁵⁴

Posteriormente, el 12 de agosto de 1938, el Presidente en turno, el General Lázaro Cárdenas del Río, presentó ante el H. Congreso de la Unión una iniciativa que se convirtió en reforma, la cual se agregó al final del artículo 49 que a la letra dice: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar." Esta reforma cuando hace alusión a "ningún otro caso" se refiere a los supuestos jurídicos que establece el artículo 29 de nuestra Carta Magna.⁵⁵

La reforma del artículo 49, anteriormente citada, sólo reitera algo que ya estaba establecido en el párrafo que inmediatamente le precede, por lo que no amerita hacer un comentario por separado.

Una última adición que sufrió el multicitado artículo 49 Constitucional, se efectuó en 1951, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el licenciado Miguel Alemán Valdés, debido

⁵⁴ V. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* p.241.

⁵⁵ V. *Ibid.* p. 242

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a la reforma del numeral 131 del citado ordenamiento, hecha en la misma fecha, que consistía en otorgarle facultades legislativas al Presidente de la República en materia arancelaria para que aumente, disminuya o suprima las cuotas impuestas a las exportaciones e importaciones.⁵⁶

Quedando por ende la adición al último párrafo del artículo 49 en los siguientes términos: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar."

Dicha adición al artículo 49 demostró dos cosas, la primera, que el freno que puso la reforma de 1938, a los excesos de las facultades extraordinarias del Presidente había conseguido su objetivo. Y segundo, que un país democrático, que practica el Principio de la División de Poderes flexible, donde hay una cooperación entre los mismos, es necesario que se le enumeren ciertas situaciones jurídicas en la Constitución, donde el Poder Legislativo tenga que abdicar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, para que éste haga frente de una manera pronta a los problemas que se le presenten dentro de su administración.

En la Constitución de 1917 se observa un claro rechazo al unicamerismo, primero, porque este tópico ya había sido estudiado, debatido y superado años antes a la creación de

⁵⁶ *Ibid.*, p. 245.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esta Constitución; Segundo, ya que, el unicamariamo es un sistema propio de los regimenes centralistas; por lo que no se tuvo que discutir la existencia del Senado, pero lo que si es importante señalar es que al Senado se le dio un trato popular a la hora de su elección, ya que el Artículo 56 decía: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. Las legislaturas de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos."

Decimos que se le dio un trato popular al Senado de 1917, puesto que a partir de una de las últimas reformas que se le hicieron al artículo 56 de nuestra Carta Magna, las legislaturas locales perdieron la facultad de designar a los senadores dentro de lo que hayan obtenido no la mayoría absoluta de las votaciones si no simplemente la mayoría, que han de representar su entidad federativa, ya que los integrantes de la Senaduría ahora se eligen, por medio del voto de mayoría absoluta.⁵⁷

Actualmente sigue vigente la citada Constitución por lo que, el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el cual es un organismo bicameral, es decir, la función legislativa del Estado Mexicano que consiste en la

⁵⁷ cf. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.* p.640.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales denominadas leyes, la ejerce el Congreso General (con base en el artículo 50 constitucional) también llamado Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos o Congreso de la Federación.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es un organismo constituido, ya que su existencia, facultades y funcionamiento derivan de nuestra Carta Magna. Teniendo como principal función la creación de leyes que han de regir en toda la República Mexicana, así como también la facultad de reformar y adiconar la Constitución con la colaboración de la legislaturas de los Estados con fundamento en el artículo 135 de la Constitución Política. Pero esto no quiere decir que tiene atribuciones para aiterar o sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos vertebrales de nuestra Carta Magna, ya que dicha facultad sólo le compete al pueblo, mediante el poder constituyente.⁴⁸

Por otro lado, en el año de 1963 se reformó la Constitución Política, por lo que se implanta en nuestro país aparte del sistema de elección popular mayoritaria, otro sistema jurídico que servía de base para la integración de la Cámara, llamado diputados de partido, que estuvo vigente hasta el año de 1977, los cuales representaban como su nombre

U. ibid. p. 642.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo indica a organismos políticos, es decir, dicha reforma tenía como fin inmediato reconocer "(...)el derecho que tenían las minorías para que, sin dejar de serlo, pudieran participar en la formación de las leyes en la Cámara de Diputados."³⁹

De entrada la mencionada reforma contemplaba para nosotros dos puntos de vista totalmente adversos, uno positivo y otro negativo:

El positivo consiste en que el Estado reconoció Constitucionalmente por primera vez, un derecho que tiene toda minoría de participar activamente en el Congreso a la hora de hacer las leyes y

El punto de vista negativo consiste en que la citada reforma, sólo se refirió a los partidos políticos minoritarios, es decir, dichos diputados de partido, sólo representaban a la fracción política de donde provenían, por lo que la mencionada situación es evidentemente contraria al espíritu del artículo 51 Constitucional, ya que éste establece que los diputados representan única y exclusivamente los intereses del pueblo.

Por otra parte, los diputados de partido debían de cumplir con los siguientes requisitos: registrarse como partidos nacionales con un año de anticipación al día de las

³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 33ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000, p.597.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elecciones, y haber obtenido el uno y medio por ciento de la votación total en el país en las elecciones de diputados federales, en cuyo caso podía acreditar a cinco diputados y a uno más y hasta veinticinco como máximo por cada medio por ciento más de los votos obtenidos.⁶⁰

Por lo anterior, se puede afirmar que la integración de la Cámara de Diputados era mixta, ya que estaba formada por el sistema de mayoría y por el sistema de diputados de partido.

Con el tiempo el sistema de diputados de partido fue perdiendo fuerza hasta desaparecer totalmente, debido a la circunstancia apuntada con anterioridad, es decir, dichos diputados sólo representaban a su fracción política, lo que dio origen en el año de 1977 a la adquisición de un nuevo sistema que permitiera verdaderamente a las minorías participar en la Cámara sin dejar de ser minorías, estamos hablando de la representación proporcional, la cual sigue vigente actualmente; dicha representación surge por la necesidad de personificar a importantes corrientes ideológicas de grupos minoritarios de la ciudadanía lo que implica una representación popular pluripartidista y plurideológica, por ende se dio un paso más hacia la democracia de nuestro país, ya que lo único que se busca con

2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DE. DEL. PP. 637 y 641.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dicho sistema es que se amplió la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

La reforma política de 1977, respecto de los diputados de elección mayoritaria, significó un verdadero cambio en la integración de la Cámara de Diputados, no sólo por lo que se refiere a la implantación del sistema de representación proporcional, sino por lo que atañe a la división del territorio mexicano en 300 distritos electorales uninominales, los cuales son la base demográfica de la elección de los diputados. Cabe mencionar que la ex Comisión Federal Electoral, tenía la atribución de dividir el territorio en los citados distritos, así como demarcarlos periódicamente, con fundamento en el artículo 62 fracción IX de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de ese año. La mencionada división del territorio en distritos, mejoró la representación de los habitantes de la República, la relación entre los representantes y los representados. Por otra parte, al quitar el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial, se evitaron las constantes reformas a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución Mexicana a que obligaba el crecimiento poblacional.⁶¹

El principio de la representación proporcional, lo regulaban básicamente los artículos 52 y 53 de nuestra Carta Magna, el primero establecía que además de los 300 diputados por mayoría, la Cámara de Diputados se integraría con 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y el artículo 53 disponía que se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, dejando a la ley reglamentaria correspondiente la determinación de la forma de demarcar el territorio en circunscripciones.

Y el artículo 54 señalaba los requisitos que debían cumplir todo partido político nacional para participar en la representación proporcional como son:

A) El partido interesado registrará ante la autoridad competente las listas regionales que elabore;

B) Acreditará que ha postulado candidatos a diputados por mayoría por lo menos en la tercera parte de los trescientos distritos nominales;

⁶¹ v. ibid. pp.685s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C) Que no hubiese obtenido sesenta o más constancias de mayoría y que alcanzará por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, con el objeto de que tuviese derecho a que se le atribuyan diputados electos según el principio de representación proporcional.⁶²

Por lo tanto, el partido político que satisfacía los anteriores requisitos tenía derecho a que le asignen el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente.

Nuevamente en el año de 1986 nuestra Constitución sufrió reformas con relación a los aludidos sistemas de integración de la Cámara de Diputados. Esta reforma, conservó el mismo sistema de representación mayoritaria de 1977, reiterando que el territorio de la nación se divide en 300 distritos electorales uninominales, teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado miembro pueda ser menor de dos diputados de mayoría. De igual forma, el Código Federal Electoral que entró en vigor el 13 de febrero de 1987 y que abrogó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, reitera la facultad de la Comisión

⁶² v. Ibid. p. 687.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal Electoral para aprobar la distribución de los distritos uninominales que con base en dicho censo formula el Registro Nacional de Electores con fundamento en el artículo 170, fracción XX del Código citado.⁶³

Ahora bien, con relación a los diputados de representación proporcional, la reforma de 1986 modificó dos artículos de nuestro Máximo Código, por un lado, el artículo 52 aumenta de 100 a 200 diputado elegibles por medio del sistema de representación proporcional y por el otro, el artículo 54 modifica los requisitos o reglas de elección, que deben de cumplir los diputados de elección proporcional.

Por último, en el año de 1989 se modificó el artículo 54 de nuestra Carta Magna, quedando el texto como actualmente se encuentra vigente.⁶⁴

1.2. Marco Teórico Conceptual de la función parlamentaria y el ejercicio de la representación popular.

El presente subcapítulo tiene como fin desglosar y analizar, los elementos constitutivos de ciertos conceptos jurídicos, como son el Derecho Parlamentario, el principio de la representación popular, el Estado, la Soberanía y el Poder Público, una vez concluida con esta actividad manifestaremos

⁶³ V. Ibid., p. 688.

⁶⁴ Art. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 54.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nuestra propia definición sobre los mencionados tópicos, la cual nos servirá de base para el desarrollo de nuestra tesis.

1.2.1. El Derecho Parlamentario.

Es necesario de una buena vez conceptuar al Derecho Parlamentario, con el objeto de establecer una definición clara y precisa sobre este término jurídico que nos sirva como herramienta básica de nuestro trabajo de investigación, no sin antes realizar un estudio meticoloso de las diversas opiniones encontradas sobre si es o no propio hablar en México sobre esta rama del Derecho Público. También en este apartado señalaremos su finalidad, que consiste en determinar la integración y función del Congreso, así como la relación de las Cámaras entre si, y con otros Poderes y por último estudiaremos los acuerdos internos de las mismas.

1.2.1.1. Concepto.

Antes de proponer un concepto de Derecho Parlamentario será útil puntualizar que su denominación deriva de una costumbre histórica, ya que su antecedente más remoto, se dio en Inglaterra, cuando se comenzó a fraccionar el Supremo Poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiéndole

al primer Poder las atribuciones normativas, depositándose esta actividad en un órgano colegiado denominado Parlamento.⁶⁵

Por este motivo es que se piensa que el Derecho Parlamentario es una denominación propia de los regímenes políticos parlamentarios y no de los presidencialistas. Por lo tanto, conviene aclarar de una vez que cuando hablemos de Derecho Parlamentario nos estamos refiriendo al de los dos sistemas, el parlamentario europeo y el presidencialista americano, ya que por una parte, ambos constituyen las dos formas de organización política gubernamental conocidas en el mundo y por la otra parte, el Derecho Parlamentario en los dos regímenes alude únicamente a las normas jurídicas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo.⁶⁶

Sin embargo, creemos necesario hacer un análisis breve sobre los dos regímenes políticos antes mencionados con el objeto de demostrar que el concepto de Derecho Parlamentario que más adelante manifestaremos se adecua perfectamente en ambos regímenes independientemente de las características propias de los sistemas, parlamentario o presidencialistas, ya que esta rama del Derecho sólo se enfoca al estudio de las instituciones legislativas que existen en el planeta, independientemente del nombre que se le de a los órganos en

⁶⁵ V. SUPRA. Subapartado 1.1.1.2. p.15, de la obra que se lee.

⁶⁶ V. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, p.21.

que se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en cada uno de los países,⁷⁷ y de la variedad de actividades que realizan incluyendo por su puesto los procesos encaminados a crear leyes.

El maestro, Felipe Tena Ramírez, define al sistema parlamentario como aquel donde "(...)la actuación del ejecutivo esta subordinado a la dirección de las Cámaras: el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamento."⁷⁸

Como se observa de la transcripción realizada este concepto está incompleto, ya que sólo hace alusión, a contrario sensu, que el parlamentarismo es aquel regimen donde el Poder Legislativo predomina sobre el Poder Ejecutivo, Sin hacer mención, de las características propias de éste, que lo hagan distinguirse de otros regimenes politicos, por otra parte, menciona que en el Parlamento hay Cámaras, motivo por el cual consideramos nosotros que esto es erróneo, ya que existen países que depositan el Poder Legislativo en una sola Asamblea, el mencionado fenómeno recibe el nombre de sistema unicameral.

⁷⁷ Parlamento en Inglaterra, Congreso de los Estados Unidos en Alemania, y Consejo Federal (Bundesrat); Parlamento Federal (Bundestag), Asamblea Nacional en Francia, Cortes en España, Dieta en Japon, Soviet Supremo en la URSS, y Congreso General en México. BERLIN VALENCUELA, FRANCISCO. Derrobo Parlamentario, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, p.22.

⁷⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit., p.254.

En el mismo sentido se pronuncia el Ilustre Doctor en Derecho, Rafael de Pina Vara, al señalar que el parlamentarismo es aquel **"(...) sistema de organización de poderes del Estado caracterizado por el predominio del poder Legislativo sobre todos los demás (Ejecutivo y Judicial)."**⁶⁰ Como se ve en ambos conceptos se habla del predominio del Parlamento sobre el Poder Administrativo e incluso del Judicial como lo hace notar esta definición.

Por lo tanto, creemos necesario señalar algunas de las características del sistema parlamentario:

A) Los miembros del gabinete son al mismo tiempo integrantes del Parlamento. Los miembros del gabinete son designados por el Parlamento, por lo tanto no son colaboradores de confianza del Ejecutivo, es decir, reciben ordenes del Parlamento y ejecutan el programa de gobierno que presentó el Primer Ministro y que fue aprobado por este órgano legislativo, por lo que tendrán que rendirle cuentas al Parlamento.

B) El gabinete está presidido por un jefe llamado "Primer Ministro" que al mismo tiempo es miembro del Parlamento y líder del Partido que en éste domine. El Primer Ministro se encuentra a la cabeza del gabinete, encargado de cumplir el programa de gobierno, y por contar con la mayoría

⁶⁰ PINA VARA, Rafael De. Op. Cit. p. 109.

de los votos emitidos tanto del pueblo como de su partido político se le considera representante de la voz popular, o sea del parlamento y líder del bloque mayoritario, respectivamente.

C) **La subsistencia del gabinete depende del voto de confianza o del voto de censura.** La permanencia del Primer Ministro y por ende del gabinete, depende principalmente del respaldo de la mayoría de los miembros del Parlamento, el cual se expresa con el denominado "voto de Confianza". También la desaparición de este órgano de gobierno se presenta por el llamado "voto de censura", es decir, por existir un rechazo de más de la mitad de los funcionarios que integran el Parlamento.

D) **La disolución o una nueva integración del Parlamento depende de la dimisión del gabinete.** La renuncia del gabinete, por no contar con mayoría parlamentaria obliga al Primer Ministro a disolver al Parlamento o a convocar a uno nuevo.

E) **El gobierno, encomendado al gabinete, está fusionado con el Parlamento y forma parte integral de éste.** Esto es así, porque el órgano administrativo público, es un cuerpo

gubernativo que emana del seno del Parlamento y sus miembros, los Ministros, están sometidos a él.⁷⁰

La célebre enciclopedia Omeba asevera que "El sistema parlamentario es el régimen característico de la colaboración de poderes."⁷¹ La anterior afirmación la consideramos cierta, porque del estudio realizado de este régimen nos damos cuenta que existe una colaboración de poderes, es decir, existe una interdependencia del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo, por lo tanto, la colaboración se puede dar, ya que ésta sólo puede existir en dos o más órganos que se encuentren en una situación de igualdad.

El sistema Presidencialista, es el régimen de relación, por virtud del cual, el Jefe del Poder Ejecutivo, el Presidente, no se encuentra subordinado al Parlamento, ya que es el pueblo quien lo elige a través de la votación directa.

El Tratadista, Rafael de Pina Vara, define al presidencialismo como el

Sistema de organización del gobierno republicano en que el jefe del Estado, presidente de la República, elegido por sufragio directo, asume el poder Ejecutivo, con la Colaboración de los Secretarios de Estado, funcionarios libremente designados por él, ante quien responde de su gestión, no encontrándose sujetos a la fiscalización de las cámaras legislativas, que tiene una función casi exclusivamente designada a la elaboración del derecho. (---) En el sistema

v. BURGOS ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 373.
Enciclopedia Omeba, T. XV, 10^a ed., Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina, p. 500.

presidencialista las atribuciones del presidente son amplísimas, al extremo de que se ha podido decir que ellas lo constituyen en el poder decisivo de la República.

Acertadamente como lo manifiesta el aludido autor, el sistema presidencial, consiste en que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo [a excepción de Suiza y otros países del mundo, donde el Ejecutivo es colegiado] denominado Presidente, el cual es elegido por medio del sufragio o votación de los gobernados, eso significa que tiene un origen popular directo, la tercera característica se refiere a que el titular del Ejecutivo tiene la facultad de nombrar los funcionarios inmediatos que le han de ayudar en la administración del país, los cuales reciben el nombre de Secretarios de Estado, teniendo estos la obligación de rendirle cuentas exclusivamente al Primer Ministro de la República; En este régimen político la subsistencia del legislativo no depende del Poder Ejecutivo y viceversa; Como sexta característica encontramos que la Constitución y no el Parlamento le otorga facultades amplias al Jefe del Ejecutivo; y por último el Jefe de Gobierno es al mismo tiempo representante de Estado.

Muy bien, después de haber expuesto lo anterior, a llegado el momento de expresar el concepto de Derecho

Parlamentario que utilizaremos en lo que resta del presente trabajo de investigación.

Citamos el presente concepto de Derecho Parlamentario primero por considerarlo el más completo y segundo porque comúnmente los tratadistas lo definen así, como lo hace el juriconsulto, Antonio Martínez Báez, de la siguiente manera:

(...) sistema de normatividad que a de regirlo el Poder Legislativo en general en cuanto a su integración, a su estructura, a las funciones diversas y complejas que desempeña sean el objeto de una disciplina propia, autónoma, esto es, que se forme, que subsista una rama del Derecho Político referente al Parlamento, al poder Político representativo del pueblo por existir un órgano de Estado que ostenta la representación de quien es el titular único de la Soberanía Nacional, sin que esta legitimación política inmediata y directa que le han otorgado los electores; el pueblo soberano, pueda alterar o menoscabar por la concurrencia en el ejercicio de su función típica, la legislativa, la concurrencia de otros órganos de la autoridad política.

Como lo mencionamos en un principio la mencionada definición es la más completa y apropiada para los fines de nuestro trabajo científico, ya que cuenta con los elementos que necesitamos, como son: es un "sistema de normatividad", es decir, el Derecho Parlamentario, es un conjunto de normas jurídicas, puesto que todo Derecho, como dice el maestro, Eduardo García Máynez "en sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátese de preceptos imperativos-atributivos, es decir de reglas que, además de imponer deberes conceden

facultades."⁷⁴ En consecuencia el conjunto de normas jurídicas parlamentaria son los mandatos y disposiciones de orden general y abstractos, concretos y singulares, que fijan los límites de la conducta, concilian intereses, evitan conflictos e imponen sanciones a quienes violan las disposiciones; Rige la integración de las Cámaras, es decir, señala en que Asamblea uni o bicameral se depositara el Poder Legislativo, cuantos miembros la constituyen; Regula la estructura del Parlamento, es decir manifiesta como está organizado, como se lleva acabo la elección de sus integrantes e instalación del Congreso; Establece sus funciones, o sea expresa las diversas actividades que realiza, siendo la principal la creación de las normas jurídicas, generales y abstractas, y por último; Señala que es una disciplina autónoma, porque es una rama más del Derecho Público, independiente de la del Derecho Constitucional o la del Derecho Político, que por lo tanto, necesita de un trato especial y muy aparte de estas dos materias, ya que contiene reglas y principios propios de su materia. ⁷⁵

Con base en lo anterior, nuestro concepto de Derecho Parlamentario es el siguiente: **Es un conjunto de normas**

⁷⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 4^a ed., México, Ed. Porrúa, 1991, p. 36.

⁷⁵ V. BERLIN VALENZUELA, Francisco. Op. cit., p. 45.

jurídicas que regulan la actuación, integración, estructura e instituciones del Poder Legislativo.

Nos abstenemos de explicar los elementos de nuestra definición con la finalidad de no ser repetitivos, por lo que si el lector llegase a tener alguna duda sobre sus elementos le pedimos se remita al comentario que hicimos del concepto inmediatamente anterior de Derecho Parlamentario.

Como último comentario sobre este tema sólo queremos manifestar que en México también se usa el término Derecho Parlamentario para hacer alusión a la actuación del Poder Legislativo, tal es así que hasta la propia Cámara de Diputados, expidió un Diccionario con términos parlamentarios refiriéndose propiamente a la actuación del Poder Legislativo.

1.2.1.2. Finalidad.

En el presente subapartado se hará un estudio de groso modo de la integración y funciones de las Cámaras, de su relación entre si y con los otros Poderes, así como de los acuerdos internos de las mismas, ya que estos temas los exploraremos a profundidad en el Capítulo siguiente.⁷⁴

La finalidad del Derecho Parlamentario, consiste en:

⁷⁴ Infra, Subcapítulo 2.2. p. 114, de la obra que se lee.

A) Señalar la integración de la Cámara de Diputados y la de Senadores apoyándose en la fuente formal más general, la Constitución, la cual dedica el Capítulo II de su Título II a la regulación del Poder Legislativo, el mencionado Capítulo comprende los artículos 50 al 79, se establecen los principios fundamentales de la estructura de la Asamblea, el procedimiento legislativo y las facultades del Congreso, y de cada una de las Cámaras, así como la elección e integración de éstas.⁷⁷ La Ley Orgánica del Congreso General, es producto de un principio de Derecho denominado autonormatividad de las Cámaras, establecido en el Artículo 70 de nuestra Carta Magna, el cual consiste en que el Congreso General sin la intervención de otro Poder, tiene plena facultad para expedir, por medio de un procedimiento distinto al señalado en los Artículos 71 y 72 Constitucionales, la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno.⁷⁸ Por otra parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es común para ambas Cámaras, aunque el artículo 77 fracción III de nuestra Constitución establece que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, hacer su propio reglamento interior. Cabe mencionar que el Congreso a tenido pocos

⁷⁷ V. SERRA DE LA GARZA. Jose Ma. Derecho Parlamentario, Mexico, Ed. Mc Graw-Hill, 1960, p. 3.
⁷⁸ V. Ibid. p. 4.

reglamento, el de 1825, el de 1857 y el vigente que entro en vigor el 20 de marzo de 1934.⁷⁹

B) Funciones. La segunda finalidad del Derecho Parlamentario, consiste en establecer las actividades del Congreso de la Unión, siendo la principal la creación de las leyes, es decir, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

C) Relación entre las Cámaras. La Cámara de Diputados se comunica con la Cámara de Senadores y esta con la otra a través de las **Comisiones**. Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, es un órgano muy importante dentro de la estructura del Poder Legislativo Mexicano, gracias a la participación de éstas la Asamblea deliberante guarda un orden en sus acuerdos y en los trabajos globales que realizan.⁸⁰

D) Relación de las Cámaras con otros Poderes. El parlamento, a pesar de ser su actividad principal la creación de las leyes, se relaciona con el Poder Ejecutivo y Judicial, en cuanto que este Órgano Colegiado realiza funciones administrativas y judiciales, por ejemplo: el Artículo 76 fracción II de nuestra Carta Magna, faculta al Senado para que ratifique el cargo de ciertos funcionarios públicos y

⁷⁹ V. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, 1ª ed., Mexico, Ed. UNAM/LGEM, 1983, p 348.

⁸⁰ V. SEPANA DE LA CARZA, José Ma. Op. cit. p.2.

por otra parte, el artículo 111 del mismo ordenamiento faculta a la Cámara de Diputados para que determine si ha lugar o no penalmente contra los servidores públicos que hayan cometido algún delito. Cabe mencionar, que también la Cámaras pueden comunicarse con el Presidente de la Republica, a través de Comisiones, esto es con base en el artículo 77 fracción II de la Constitución Mexicana.

E) Acuerdos internos de las Cámaras. Con relación a este punto el Artículo 77 de nuestra Carta Magna, autoriza de forma independiente a cada una de las Cámaras a dictar resoluciones y acuerdos relativos a su régimen interior. Este precepto Constitucional se funda en un hecho real que muestra el pluralismo político que vive actualmente el Congreso de la Unión, es decir, la integración por diversas fracciones parlamentarias obliga a este órgano deliberante a llegar a una resolución o a un acuerdo.⁴¹

En el mismo sentido se pronuncia el Jurista, José Ma. Serna de la Garza, al manifestar que:

(...)la integración plural del Congreso paulatinamente ha generado la necesidad de llegar a compromisos entre las distintas fracciones parlamentarias, para garantizar así la realización coordinada de las tareas de esta institución en función de los principios de orden, equidad y economía funcional.⁴²

⁴¹ V. OÑATE LABORDE, Santiago. Derecho Parlamentario Iberoamericano. "Fuentes e Interpretación del Derecho Parlamentario" Ed. Forzua, México, 1957, p. 60.

⁴² SERNA DE LA GARZA, José Ma. Op. Cit. p. 6.

Esto es así, porque el Congreso Federal al estar integrado de forma variada fuerza a los grupos parlamentarios a llegar a compromisos, con la finalidad de realizar las tareas propias del Congreso de una forma ordenada.

1.2.2. El principio de la representación popular.

En el presente apartado analizaremos el concepto medular de nuestra tesis, el principio de la representación popular, con el objeto de desentrañar el verdadero sentido y espíritu del artículo 51 de nuestra Constitución; establecer con la ayuda de prestigiados juristas una definición clara y precisa sobre este tópico; Señalaremos también la finalidad del citado principio, así como sus mecanismos de ejecución, con la meta fundamental de sobresaltar la importancia que tiene la participación de todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos en el acto de gobierno, es decir, en el momento mismo de la creación de las leyes que han de regir toda la República.

1.2.2.1. Concepto.

Es menester mencionar que los Estudiosos del campo Jurídico al referirse al Principio de la Representación Popular, plasmado en nuestra Carta Magna en su numeral 51, lo denominan de distintas formas, verbigracia: Sistema

Representativo, Representación Nacional, etc., por lo que nosotros vamos a utilizar éstos términos como sinónimos.

Para obtener nuestro concepto de Principio de Representación Popular es necesario señalar algunas definiciones que autores extranjeros y nacionales que han realizado sobre este punto.

El maestro, Francisco José de Andrea Sánchez, define al Sistema Representativo como "(...) la ficción por medio de la cual se considera que el pueblo está presente en las sesiones de los órganos legislativos a través de los representantes políticos que elija."⁸³

Este concepto esta integrado por cuatro elementos a saber:

A) La ficción: Es el primer elemento que compone esta definición, aludiendo a que la nación no se encuentra físicamente en el lugar donde se crean las normas jurídicas, sino que simplemente se simula que todo el pueblo esta presente a través de sus respectivos representantes, debido a que las sociedades humanas modernas muestran un claro crecimiento poblacional que dificulta el ejercicio de una democracia directa, como la que se practicaba en las

⁸³ ANDREA SANCHEZ, José. Op. cit. p. 225.

sociedades griegas.⁴⁴ Por este motivo es que se ideó el sistema representativo.

B) Órganos Legislativos: Esta definición señala que debe existir un lugar donde se pueda ejecutar el mencionado principio de representación popular, el cual debe estar organizado para poder celebrar sus sesiones legislativas.

C) El tercer elemento que manifiesta el Doctor, Andrea Sánchez, consiste en la existencia de **representantes políticos** que veien por los intereses del pueblo en los recintos legislativos. Y

D) Por último, la **elección** de sus representantes, este derecho lo tienen todos los ciudadanos mexicanos que hayan cumplido la mayoría de edad y cuenten con su credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral.

Para el letrado, Francisco Berlin Valenzuela, la Representación Política, es la institución jurídica "(...) por medio de la cual los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre."⁴⁵

Este concepto está constituido por cuatro elementos esenciales, los cuales son los siguientes:

⁴⁴ Cf. Guerra, Apéndice 1.1.1.3. p. 7, de la obra que se lee.
⁴⁵ BERLIN VALENZUELA, Francisco. Op. cit., p. 61.

A) Los gobernados: Son todas las personas que se encuentran asentadas en un territorio determinado y subordinados a los representantes políticos que previamente eligieron. Creemos que la utilización de este término, gobernados, es erróneo, ya que es muy amplio debido a que involucra personas físicas y personas morales, de Derecho Privado, y a menores de edad. Luego entonces, una persona jurídica no puede elegir de manera colectiva su representante nacional, sino que lo tienen que hacer cada uno de sus integrantes de forma separada y personal. Por otra parte, los menores de edad que también son gobernados no tienen capacidad de elección ni decisión.

B) Delegación: La presente definición manifiesta que los "gobernados" delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias, término utilizado impropriamente porque la delegación se refiere a un acto por virtud del cual el titular de una competencia la transfiere total o parcialmente a otro sujeto.

C) Los gobernantes: Son las personas que en un determinado país tienen a su cargo la dirección de los asuntos públicos, o sea la gobernación de los intereses generales, es decir, las acciones y las facultades decisorias.

D) **Ejercidas a nombre del "gobernado"**: Es decir, todas las decisiones que tomen los gobernantes serán en beneficio y a nombre de la nación, ya que este es el objeto principal de esta ambiciosa institución, resolver el problema de todos, por medio de la actuación de los pocos. Cabe mencionar que este elemento se contrapone a la delegación, ya que el delegado actúa en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad

El jurista argentino, Manuel Osorio, al referirse a la representación nacional, sólo se limita a señalar parlamentariamente a quien le compete ejercerla en los distintos niveles de poder "(...) los diputados y senadores, frente a los diputados provinciales o los concejales." ⁸⁶

De lo inmediatamente citado, podemos observar que el autor aludido se abstiene de dar una definición sobre este tópico y sólo se dedica a señalar, que los diputados y senadores, así como los diputados provinciales son los representantes de la nación, lo cual es totalmente cierto a excepción de los senadores, ya que éstos aunque tienen un origen popular directo no representan al pueblo sino a los intereses de las entidades federativas.

El estudioso en Derecho, Cesar Carlos Garza García, afirma que la Representatividad Política

⁸⁶ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Argentina, Ed. Heliasta, 1990, p.665.

(...) es el producto de una forma de gobierno en la que la nación designa a un grupo de sus propios ciudadanos, para que en nombre de ella, manifiesten la voluntad estatal y participen en la creación de aquella.⁸⁷

Efectivamente como lo manifiesta el autor citado:

A) La Representatividad Política, "es el producto de una forma de gobierno", la democracia indirecta, donde todo el pueblo participa en el Poder Público a través de sus representantes legítimos.

B) En donde la nación designa a un grupo de sus propios ciudadanos; La designación de los gobernantes que han de representar al pueblo se realiza en México por medio de la elección directa.

C) Para que los representantes "a nombre de ella, manifiesten la voluntad estatal". Es decir, toda decisión que tomen los representantes en la vida pública de nuestro país será siempre a nombre de la nación.

D) Con el objeto de que "participen en la creación del orden jurídico"; La principal función que han de realizar nuestros representantes políticos consiste en la creación de las normas jurídicas que han de regir nuestra vida pública y privada.

El maestro, Francisco Ramírez Fonseca, al referirse a la representación popular, sólo se limita a señalar lo

⁸⁷ GARZA GARCIA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. México, Ed. Mc Graw-Hill, 1997, p.54.

siguiente: "Los diputados son representantes del pueblo, quien los elige directamente en los comicios."⁸⁸ Lo anteriormente citado más que un concepto de la representación es un indicador que dice a quien le compete o sobre quien recae la representación política, evidentemente como ya lo sabemos los diputados son los representantes de la nación, los cuales son elegidos a través del voto universal y directo, pero ¿qué más? ¿Cuáles son las características de la figura jurídica de la Representación Popular? Pues como se observa de la definición aludida el mencionado autor no nos habla sobre estos puntos por lo tanto no creemos necesario hacer un desglose de sus elementos constitutivos.

Para el Doctor en Derecho, Ignacio Burgoa Orihuela,

La representación es una figura que implica una *conditio sine qua non* (condición necesaria para que un negocio produzca sus efectos) de los regimenes democráticos, en los que se supone el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria.⁸⁹

El citado concepto cuenta con los siguientes elementos:

A) Es una figura jurídica que implica una *conditio sine qua non*, es decir, para que sea eficaz la Democracia en un país con un gran índice poblacional, es necesario que existan representantes populares.

⁸⁸ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. 6ª ed., México, Ed. Pac, 1988, p. 253.

⁸⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 674.

B) De los regimenes democráticos, efectivamente el Principio de la Representación sólo tiene vigencia en aquellos países donde se vive una democracia indirecta, ya que es el pueblo por medio de sus representantes políticos quien gobierna.

C) El poder del Estado proviene del pueblo, esto es una consecuencia lógica del régimen democrático.

D) Ejercicio a través de funcionarios primarios, los funcionarios a que hace referencia esta definición son los representantes populares o diputados.

E) Cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria, en esta parte del concepto estamos parcialmente de acuerdo, ya que nuestro régimen de elección actualmente se rige por dos principios, por un lado, como acertadamente lo menciona el maestro Burgoa, el de mayoría y por el otro lado, el principio de la representación proporcional.⁹⁰

El tratadista, Nicolás Navarro Baista, al referirse al principio de la democracia representativa en el Derecho Comunitario dice

(...)que más allá de los Gobiernos, contempla a los pueblos y de manera más concreta, por la creación de órganos que institucionalizan derechos soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus nacionales(...)

⁹⁰ V. Supra. Apartado 1.1.2. p. 23, de la obra que se lee.

⁹¹ NAVARRO BAISTA, Nicolás. Parlamento Europeo y Poder Normativo en la Unión Europea, 2ª ed., Salamanca-España, Ed. Universidad de Salamanca, 1997, p. 24.

Este concepto cuenta con los siguientes elementos:

A) Dice "que más allá de los Gobiernos contempla a los pueblos". Esta es la parte medular del principio de la representación popular que consiste en que los representantes nacionales más allá de personificar el Estado al cual pertenecen tratándose del Parlamento Europeo, o del partido político que los postulo tratándose del Congreso de la Unión en México, deben de representar los intereses del pueblo.

B) Continúa diciendo, "por la creación de los órganos". Para ejercer la representación es necesario que exista un lugar donde se pueda llevar a cabo de forma sistematizada y organizada.

C) Para "que institucionalizan derechos soberanos". Como la soberanía reside en el pueblo y este debido a la explotación demográfica no puede ejercer este derecho de manera directa, los representantes políticos se encargan de ejercerla bajo ciertas instituciones plasmadas en la Constitución.

D) Concluye el maestro, Nicolás Navarro Baista, en los siguientes términos "cuyo ejercicio afecta a los Estados miembros como a sus nacionales". Este elemento es consecuencia lógica del principio de la representación popular, motivo por el cual los representantes del pueblo deben ser extremadamente prudentes, ya que las decisiones que

tomen no nada más van afectar al distrito territorial que representan, ni va afectar solamente al partido político al cual estén afiliados, sino que van a repercutir en toda la nación mexicana las decisiones que tomen.

El célebre Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, señala que la representación política proviene del mandato, el cual tiene dos puntos de estudio según la época histórica en que nos ubiquemos, es decir, poco antes de la era de las ideas revolucionarias se concibe a un mandato imperativo y después de esta etapa como un mandato representativo. El primero consiste en que la representación política, es un mandato imperativo por virtud del cual "El representante no tenía voluntad propia, sólo expresaba integralmente la voluntad de los representados."²²

Y el segundo concepto se refiere a que la representación política es un mandato representativo, por medio del cual, los representantes "(...)actúan en nombre de la nación y que por vincularse a esta tienen la garantía del fuero constitucional"²³

El primer concepto de representación política que señala el citado diccionario, la concibe como un contrato de Derecho Privado, el mandato, en sentido estricto, ya que el mismo

²² CAMARA DE DIPUTADOS, DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. 2° ed., Mexico, Ed. Porrúa, 1998 p. 349.

²³ Id.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2546 preceptúa que el mandato es un contrato por el cual el mandatario (Representante) se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encarga, es decir, tanto en la representación política imperativa como en el contrato privado de mandato el representante o mandatario no tiene voluntad propia, ya que sólo expresa íntegramente la voluntad de los mandantes o representados. Cabe mencionar que para nosotros el principio de representación popular, no es un contrato de mandato, por el hecho de ser dos figuras jurídicas totalmente opuestas, ya que el primero es un concepto de Derecho Público mientras que el segundo es un término de Derecho Privado.

Ahora bien, con relación a la segunda definición o representación política que señala que es un mandato representativo, dispone el famoso Diccionario de Términos Parlamentarios los siguientes elementos:

A) El representante actúa en nombre de la nación; Para nosotros éste elemento es la esencia fundamental del principio de la representación popular, ya que los representantes políticos no deben por ningún motivo representar tan sólo a un partido o fracción política, sino que las decisiones que tomen siempre deben de ser en beneficio del pueblo.

B) Tiene la garantía de fuero constitucional: Este elemento se justifica dentro de un régimen democrático donde los diputados y senadores deben de gozar de la libertad parlamentaria, es decir, por un lado las opciones que manifiesten en ejercicio de sus funciones tendrán el privilegio de inmunidad por lo que no se les podrán fincar responsabilidad. Y por el otro, tendrán el fuero constitucional que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, es decir, mientras no se promueva y se resuelva contra el diputado o senador el llamado procedimiento de desafuero, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. ⁴⁴

Para el Jurisconsulto, Juan Antonio Martínez de la Serna, "La democracia indirecta o sistema representativo tiene por nota sustituir por medio de representantes al pueblo, por disposición de su propio y expreso mandato." ⁴⁵

El presente concepto cuenta con los siguientes elementos:

A) Sustituir; Si la esencia de esta palabra consiste en poner una persona o cosa en lugar de otra, creemos que este termino es incorrecto, dentro del Principio de la

⁴⁴ v. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías Individuales y Amparo. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1989, p. 174.
⁴⁵ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983, p. 80.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Representación Popular, ya que, éste no consiste en quitar a un pueblo para poner en su lugar a otro, o en quitar el pueblo para poner en su lugar a un representante, como se aprecia de la citada definición, sino todo lo contrario, la democracia representativa consiste en personificar al pueblo, por medio de representantes populares.

B) Representantes; Son las personas físicas que actúan a nombre y representación de un grupo de personas que se encuentran dentro de una demarcación territorial llamados distritos electorales dentro de la República Mexicana. Los cuales son elegidos por medio de un voto libre, universal y directo.

C) El pueblo; Según esta definición, son todos los ciudadanos con capacidad para poder elegir a sus representantes populares.

D) Por disposición de su propio y expreso mandato; como ya lo hemos mencionado reiteradamente el mandato no tiene nada que ver con el principio de la Representación Popular, porque el primer término se refiere al ejercicio de una competencia extraña, mientras que la representación consiste en actuar a nombre de otros dándoles presencia a seres no operantes.

Por último, el maestro, Enrique Quiroz Acosta, señala que la Democracia Representativa, es un "sistema político en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes."¹⁰

El citado concepto contiene varios elementos importantes a saber:

A) Es un sistema político; Porque son los miembros de la sociedad quienes deciden la forma de organizarse y gobernarse.

B) Gobernantes; De una manera genérica nos habla que todos los ciudadanos podemos elegir a nuestros gobernantes, involucrando por supuesto al Presidente de la República, los senadores y diputados, por lo que dicho término creemos que es muy general, ya que los únicos gobernantes de elección popular a los que nos vamos a estar refiriendo a lo largo de la tesis son a los Diputados.

C) Son elegidos por los ciudadanos; efectivamente sólo los ciudadanos, es decir, la persona de nacionalidad mexicana, mayores de dieciocho años y con un honesto modo de vida podrán elegir a sus representantes políticos.

D) Sus representantes: Son las personas que eligieron los ciudadanos para que actúen a su nombre, en los recintos legislativos.

A continuación de los diferentes conceptos que hemos estudiado, procedemos a formular y analizar los elementos de

¹⁰ QUIROZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional I. México, Ed. Porrúa, 1999. p.263.

TESIS COM
FALLA DE ORIGEN

nuestra definición del Principio de la Representación Popular:

En primer lugar queremos mencionar que si principio, es una verdad evidente universalmente válida; representación, significa dar presencia a un ser no operante y popular, el pueblo.

Entonces el Principio de Representación Popular, con base en el artículo 51 Constitucional, **es una figura jurídica, por medio de la cual los ciudadanos eligen a sus representantes políticos para que personifiquen la voluntad del pueblo.**

Nuestra definición está integrada por cuatro elementos fundamentales a saber:

A) Los ciudadanos; Que son todos los nacionales por nacimiento o por naturalización, mayores de dieciocho años y con un modo honesto de vida.

B) Eligen; los ciudadanos además de los requisitos señalados en el inciso a) deberán de contar con su credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral para que puedan votar por el representante político de su preferencia.

C) Representantes Políticos; Son las personas físicas elegidas por los ciudadanos para que personifiquen al pueblo en los recintos legislativos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

D) Personifiquen al pueblo; Los representantes tienen la obligación principal de actuar a nombre y representación del pueblo, tomando las decisiones que más beneficien a la nación.

1.2.2.2. Finalidad.

La finalidad del Principio de la Representación Popular consiste en la participación de la ciudadanía en el acto de gobierno.

Al respecto el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa en la tesis jurisprudencial con Número de Registro: 256,414; Séptima Época; Volumen:40; Sexta parte; Página: 27, señala en síntesis:

(...)que los derechos políticos son los que tienen los ciudadanos para tomar parte en el Gobierno y directa o indirectamente intervenir en la función de la voluntad del Estado y en la creación misma del orden jurídico. No solamente votar es derecho político, también lo son el ser votado para los cargos de elección popular y, naturalmente, el derecho de desempeñar el cargo si se resulta electo (...)

Como se observa de la jurisprudencia citada, los ciudadanos son las personas que gozan de los derechos políticos, o sea con fundamento en el Artículo 34 Constitucional los hombres y mujeres de nacionalidad mexicana que hayan cumplido dieciocho años tienen derechos políticos que se traducen en el ejercicio del Principio de Representación Popular, es decir, la primera parte de esta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

jurisprudencia puntualiza categóricamente la finalidad del Principio en estudio al manifestar que la ciudadanía tiene derecho para tomar parte en el acto de gobierno, así como intervenir directa o indirectamente en la formación del Estado y por último, crear las normas jurídicas que han de regularlo. También señala que votar en las elecciones populares como lo señala la fracción I del Artículo 35 Constitucional; Poder ser votado para todos los cargos de elección como lo establece la fracción II del aludido precepto; y con base en el numeral 36, fracción V de nuestra Carta Magna, desempeñar los cargos populares en que resulte electo.

Éstos son los supuestos jurídicos en donde se encuentra plasmado el ejercicio del Principio de la Representación Popular con la finalidad de que el ciudadano participe en el acto de gobierno.

1.2.2.3. Mecanismo de Ejecución.

Los mecanismos de ejecución del Principio de la Representación Popular, consisten en la designación directa, mediante la elección en el ámbito federal de los órganos Ejecutivo y Legislativo y en el ámbito estatal del Ejecutivo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y del Legislativo Local y en ámbito Municipal del Ayuntamiento. ⁹⁷

Es decir, Nuestra Carta Magna adopta, el Principio de la división de Poderes, con el objeto de que los órganos encargados de ejercer la representación popular se estén haciendo mutuamente contrapeso, verbigracia: En la celebración de un Tratado Internacional, entre México y otro país del mundo, para que este convenio tenga validez se necesita la participación del Presidente y del Senado. ⁹⁸

O sea, por un lado, al Ejecutivo Federal se le encomendó por medio del Principio de la Representación Popular la posibilidad de ser el representante del Estado, en la conducción de las relaciones internacionales, sin embargo otro órgano de representación popular como el Senado en representación de los intereses de las entidades federativas, le hace contrapeso al Poder Ejecutivo de la siguiente forma,

⁹⁷ La Constitución Mexicana dispone el sistema electoral del voto directo y secreto para ocupar los cargos de elección popular. Son elegidos por medio del principio de mayoría relativa: El Presidente de la República, los Jefes de Gobierno de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, Los Presidentes Municipales, 300 diputados de los 500 que conforma la Cámara, 64 de 128 senadores que integran la Cámara respectiva, cierto número de diputados de las legislaturas locales, ya que depende del número de distritos electorales existentes en cada Estado miembro y los regidores y síndicos de los Ayuntamientos. Y por el principio de representación proporcional, son designados 200 diputados y 32 senadores del Congreso de la Unión, determinado número de Diputados locales según la ley de su Estado, algunos miembros directivos de los ayuntamientos, que puedan ser concejales o regidores. V. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con una explicación sencilla en cada artículo para su mejor comprensión. 15ª ed., México, Ed. Trillas, 1992, pp. 34s.

⁹⁸ V. TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 211

<p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p>

si no aprueba el Tratado celebrado por el Presidente éste carece de toda validez.

Para un mejor entendimiento de los mecanismos de ejecución del principio de la Representación Popular, analizaremos el concepto de Estado y como surge:

El maestro, Efraín Polo Bernal, define al Estado como **"(...)una comunidad política asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio con decisión y acción."**⁹⁹

Del concepto aludido, podemos apreciar que el Estado surge por voluntad propia de los seres humanos, ya que el interés principal de éstos es el de vivir en sociedad de manera armónica, con el objeto de satisfacer sus necesidades, así como el de conservar la especie.

Como decía, Juan Jacobo Rousseau,¹⁰⁰ cada hombre en un principio era soberano, pero se encontraba en un estado de naturaleza, caos y desorganización, lo que ocasionaba que atentará contra él mismo, motivo por cual, decide crear un Contrato Social o Constitución como máximo ordenamiento legal, delegando en ella su soberanía y de esta manera surge el Estado, ya que en ésta se encuentran todos los elementos del Estado como son la población, el territorio y el

⁹⁹ POLO BERNAL, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. México, Ed. Porrúa, 1985, p. 100.

¹⁰⁰ Juan Jacobo Rousseau. El contrato social. 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 1985, pp. 9s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno. Para ello el hombre debe abandonar su libertad natural, renunciar a ciertos derechos y bienes necesarios para el mantenimiento del Estado.

La Población, es el primer elemento del Estado, el cual se puede definir como el conjunto de seres humanos que conviven en un territorio determinado, regidos bajo un gobierno, esto es con base en los artículos 30, 33, y 34 de nuestra Carta Magna.

El segundo elemento del Estado, es el Territorio, por el cual entendemos que es una porción de tierra donde se encuentra asentado un grupo de hombres y mujeres sometidos a una autoridad política, así como la demarcación geográfica donde tiene vigencia y aplicabilidad las leyes que emanan de esta comunidad, tal y como se observa de los numerales 27 y del 42 al 48 de la Constitución.

El Gobierno, como tercer elemento del Estado, se encuentra regulado por los artículos 49 al 136 de nuestro Máximo Ordenamiento Legal, por el cual, entendemos que es la autoridad con poder suficiente para crear las leyes que han de regular a la sociedad humana.

El célebre alemán, Hans Kelsen, corrobora la afirmación anterior en los siguientes términos "(...) Los actos del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estado son al propio tiempo de creación y aplicación del derecho (...)"¹⁰¹

De lo anterior, se puede concluir que los órganos del Estado realizan acciones conjuntas con el fin de alcanzar el bienestar social y satisfacer las necesidades fundamentales de la comunidad, así como el de sobrevivir y crecer en lo individual y en lo colectivo.

Los Poderes Constituidos, son los diversos órganos en que se dividen el ejercicio de las funciones del Poder Público del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales deben cumplir los fines que preceptúa nuestra Carta Magna.

Entre los mencionados órganos del Estado existe una colaboración a la hora de ejecutar los actos propios de sus funciones, motivo por el cual, se afirma que México adopto el principio de la división de poderes flexible.

Es decir, "(...)entre dichos poderes no existe independencia, sino interdependencia(...)"¹⁰²

Lo transcrito quiere decir, que entre los Organismos Públicos existe una coordinación para que se puedan realizar las funciones que tiene el Estado, tal y como lo prevé la

¹⁰¹ Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y el Estado, México, 1957, p. 318.

¹⁰² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 578.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución y que se traduce en la creación y aplicación del Derecho.

CAPÍTULO SEGUNDO
EL EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR EN EL DERECHO
MEXICANO VIGENTE.

- 2.1. Los partidos políticos y su papel en el ejercicio de la representación popular.
 - 2.1.1. Concepto.
 - 2.1.2. Naturaleza y Finalidad.
 - 2.1.3. Reglas de constitución y ejecución.
- 2.2. El Poder Legislativo y la representación popular.
 - 2.2.1. Concepto.
 - 2.2.2. Naturaleza.
 - 2.2.3. Clasificación y finalidad.
- 2.3. La Cámara de Diputados.
 - 2.3.1. Integración.
 - 2.3.2. Funciones.
 - 2.3.2.1. Políticas.
 - 2.3.2.2. Legislativas.
- 2.4. La Cámara de Senadores.
 - 2.4.1. Integración.
 - 2.4.2. Funciones.
 - 2.4.2.1. Políticas.
 - 2.4.2.2. Legislativas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO SEGUNDO
EL EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR EN EL DERECHO
MEXICANO VIGENTE

En el presente capítulo se hace un análisis de la principal institución jurídica que nos ocupa, el Poder Legislativo, por lo que para su mejor entendimiento lo dividimos en cuatro subcapítulos fundamentales, los partidos políticos, el Poder Legislativo y la representación popular, la Cámara de Diputados y la de Senadores.

2.1. Los Partidos Políticos y su papel en el ejercicio de la Representación Popular.

En este subcapítulo se hace un estudio del concepto, partidos políticos, establece su naturaleza y finalidad, así como las reglas de constitución y ejecución, con el objeto de sobresaltar la importancia que tienen en nuestra sociedad como medios para ejercer la representación popular.

2.1.1. Concepto.

Nuestra Carta Magna en su numeral 41, fracción I, define de una manera sintetizada a los partidos políticos, estableciendo que "(...) son entidades de interés público;" Esto quiere decir, que el Estado está obligado a proveerlos de todo lo necesario para que se puedan desenvolver,

verbigracia: permitir divulgar en los medios de comunicación sus principios, sus tesis o puntos de vista sobre algún tema de interés nacional.

Por otra parte, al otorgarle la Constitución Federal a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público se les equipara con un ejido o sindicato.¹⁰³

El párrafo segundo del artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, da el nombre de partido político nacional "(...) a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal."¹⁰⁴

El concepto legal citado, es muy escueto, ya que sólo se refiere al elemento humano del partido político, es decir, al manifestar que son:

Organizaciones Políticas; únicamente hace referencia al grupo de ciudadanos que deben cumplir con determinado número de requisitos, para que obtengan su registro como partido político nacional.

Para Gil Robles y Pérez Serrano, el partido político es un:

Conjunto de personas que, unidas por una misma ideología, persiguen, mediante unas elecciones, conseguir el poder para, desde él lograr imponer su concepción ideológica y realizar su programa político.¹⁰⁵

¹⁰³ v. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Op. cit. p.178.

¹⁰⁴ Cf. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 22, párrafo 2º.

¹⁰⁵ Cit. por. De PINA VARA, Rafael. Op. cit. p. 397

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La referida definición, esta compuesta por los siguientes elementos:

A) Conjunto de personas, es decir, los partidos políticos, son una agrupación de ciudadanos que convergen ideológica y políticamente.

B) Unidas por una misma ideología: Los afiliados coinciden en ciertos puntos de vista con relación a los problemas nacionales y sus soluciones.

C) Persiguen el Poder: Efectivamente el principal objetivo de todo partido político es el alcanzar el poder a través de las elecciones, para dar a los problemas nacionales las soluciones más certeras según su programa político.

En el mismo sentido, se pronuncia el maestro, Rafael De Pina Vara, al afirmar que el partido político, es una:

Agrupación de ciudadanos formada por quienes coincidiendo en su ideología política actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales las soluciones que desde su punto de vista estiman más acertadas para la comunidad.¹⁰⁶

Como se observa, la citada definición de partido político, hace referencia a dos elementos fundamentales:

A) Por un lado, tenemos al elemento humano, que es aquel conjunto de ciudadanos y

¹⁰⁶ Ibid. p. 396.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B) Por el otro, la convergencia política de sus miembros.

Para el estudioso en Derecho, Vicente Fuentes Díaz,

(...)el Partido Político es aquel que se funda con un carácter estable, que tiene una estructura organizativa y que funciona de acuerdo con un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de formas internas de vida.¹⁰⁷

El aludido concepto, menciona que todo partido debe contener los siguientes elementos:

A) **Debe tener un carácter estable;** Esto quiere decir, que toda organización de ciudadanos debe tener una vida política no efímera.

B) **Debe tener una estructura organizativa;** Esto es, dentro de los partidos políticos deben existir órganos de dirección y representación organizados jerárquicamente.

C) **Debe contar con un conjunto de normas doctrinarias;** Esto se traduce en un estatuto, lo que significa que por medio de este instrumento las relaciones internas de toda Organización Política quedarán reguladas.

D) **Debe contar con un programa;** Es decir, con base en el inciso anterior, el partido político debe establecer por escrito la forma y los medios para alcanzar sus objetivos.

Por último, el Doctor en Derecho, Ignacio Burgoa Orihuela, define al partido político como una:

¹⁰⁷ FUENTES DÍAZ, Vicente. Los Partidos Políticos en México, 3ª ed., México, Ed. Altiplano, 1972, p. 10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(...) asociación de ciudadanos que presenta diversas características concurrentes que la distinguen de un simple grupo político. Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, estructurados coordinadamente en una forma jurídica.¹⁰⁸

Para nosotros, este es el concepto de partido político más completo, motivo por el cual examinaremos minuciosamente sus elementos constitutivos:

A) Elemento humano: Es la asociación de ciudadanos que representan el sentir y el pensar de una importante corriente ideológica.

B) Elemento ideológico: El grupo de ciudadanos debe desarrollarse en torno a principios fundamentales que han de tratar y resolver los problemas nacionales.

C) Elemento programático: Dicha ideología política debe contar con una base sólida traducida en un programa de gobierno que señale la forma de conseguir sus metas.

D) Elemento permanente: Este se refiere a que la actuación del partido en la vida política no debe tener una existencia temporal, es decir, se debe centrar la ejecución de su programa a todas las actividades políticas que surjan en el pueblo, verbigracia: las elecciones de los candidatos y el bienestar nacional, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁰⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 534.

En vista de que el anterior concepto cuenta con todos los elementos necesarios que según nosotros debe contener la definición de partido, creemos indispensable señalar que cuando nos refiramos en nuestro trabajo de investigación al término, partido político, nos remitamos al concepto inmediatamente analizado.

2.1.2. Naturaleza y Finalidad.

Antes de entrar en materia, es menester puntualizar qué entendemos por democracia y cuantas formas de ésta existen.

El significado etimológico de la palabra democracia se deriva de los siguientes vocablos griegos: "(...) **demo**, pueblo y **kratos**, poder (esto equivale a decir que es el) (---) **gobierno del pueblo.**"¹⁰⁹

La democracia ha sido definida por diversos autores nacionales y extranjeros, con diferentes palabras, pero todos ellos convergen en que es una forma de gobierno donde el pueblo participa en las funciones de la autoridad.¹¹⁰

¹⁰⁹ SERRA ROJAS, Andres. Ciencia Política. 11ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993, p. 591.

¹¹⁰ Sin embargo, nuestra Carta Magna en su numeral 3º, fracción II, inciso a), al abordar la garantía individual de la educación, dispone que ésta será democrática, entendiéndose a la democracia no sólo como una forma de gobierno, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tal es el antiguo y vigente ideal de libertad de Abraham Lincoln, al referirse a la democracia, como "(...) el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo."¹¹¹

Es inconcuso, que el elemento principal de la democracia es el pueblo, pero también es cierto que este concepto tiene dos acepciones, pueblo político o ciudadanía y pueblo sociológico o nación, encontrándose el primero dentro del segundo y siendo a la misma vez el más importante para esta forma de gobierno.¹¹²

Conforme a este orden de ideas, podemos observar que la definición de Lincoln, sobre democracia ocupa el término pueblo en sus dos acepciones, al señalar que "es el gobierno del pueblo" se está refiriendo al pueblo como una nación,¹¹³ ahora bien, cuando manifiesta que es "por el pueblo" alude a la acepción política de pueblo o ciudadanía y por último, al señalar que este gobierno es "para el pueblo" nuevamente utiliza el concepto sociológico.

Para el maestro, Felipe Tena Ramírez, la democracia es "(...)el gobierno de todos para beneficio de todos."¹¹⁴

¹¹¹ Cit. por, SERRA ROJAS, Andres. Op. cit. p. 592.

¹¹² V. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 513.

¹¹³ La nación, es un "conjunto de personas ligadas, bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las mismas creencias religiosas, bien sencillamente, por sentir aspiraciones a realizar unidas el propio destino, o por cualesquiera de las expresadas circunstancias o reunión de algunas de ellas. DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. p. 378.

¹¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 98.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El concepto citado, al puntualizar que la democracia es un "gobierno de todos" utiliza paradójicamente la palabra "todos", ya que como es bien sabido es imposible que en un Estado con una gran densidad demográfica, todo el pueblo participe en el acto de gobierno. Por lo tanto, esta definición en su primera parte al mencionar "todos" se está refiriendo a los ciudadanos, y cuando por segunda ocasión emplea el vocablo "todos" está haciendo alusión a la acepción de pueblo desde el punto de vista sociológico, es decir a la nación.

Kelsen, nos dice que la democracia "(...)es aquél régimen de gobierno en el que existe libertad política o en el que existe autodominación, es decir se está sujeto a un orden jurídico en cuya creación se participa."¹¹⁵

El citado concepto de democracia se encuentra integrado por los siguientes elementos:

A) Régimen de gobierno; Efectivamente la democracia, es una forma de gobierno¹¹⁶, donde el pueblo político es el depositario del Poder y el encargado de ejercerlo.

B) Existe libertad política; Esto quiere decir, que los ciudadanos tienen derecho a votar y ser votados para ocupar cargos públicos de elección popular.

¹¹⁵ CEJ. BOE. GARZA GARCIA, Cesar Carlos. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Mc. Graw-Hill, 1997, p.51.
¹¹⁶ "(...) modo como se ejerce el gobierno de un Estado y en quien se deposita su ejercicio." BURGEOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. P. 465.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C) Autodominación; Lo que significa que el pueblo es lo suficientemente capaz para gobernarse por sí mismo, al momento de expedir las leyes que han de regular su comportamiento en lo individual dentro de la sociedad.

En conclusión, la democracia, es una forma de gobierno, por virtud de la cual, la ciudadanía participa en el acto de autoridad para beneficio del pueblo.

El multicitado estudioso en Derecho, Felipe Tena Ramírez, distingue tres categorías de democracia a saber:

A) Democracia Directa; Es una forma de gobierno donde "(...) los ciudadanos se reúnen en grandes asambleas para hacer por sí mismos las leyes."¹¹⁷

Es decir, todo el pueblo participa en el acto de gobierno sin intermediario alguno, como sucedía antiguamente en Grecia y actualmente sólo en Suiza.¹¹⁸

En el mismo sentido, se pronuncia el letrado, Héctor González Uribe, al señalar que las democracias directas son "(...) aquéllas en que la asamblea del pueblo vota directamente las leyes, con el concurso más o menos importante de los magistrados (...)"¹¹⁹

Como se observa del concepto mencionado, para la democracia directa, el punto esencial es la asistencia

¹¹⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. cit.* p. 98.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*, 11ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998, p. 383.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

plenaria del pueblo a la hora de dictarse sus propias leyes, sin ser necesario la reunión de los magistrados.

B) Democracia Semidirecta; Es aquella "(...) forma atenuada del gobierno directo."¹²⁰

En este modo de gobierno, el pueblo tiene una participación disminuida en las funciones de la autoridad a través del referéndum, que consiste en consultar al cuerpo electoral [pueblo] en relación con las decisiones de las autoridades legislativas para saber si esta de acuerdo en aprobar o rechazar las leyes que de este órgano emanen. El plebiscito, implica una votación que realiza el pueblo con relación a la aprobación o rechazo a una decisión política [no legislativa sino gubernamental].¹²¹ Es importante señalar que nuestra Carta Magna no contempla el referéndum ni el plebiscito.

C) Democracia Indirecta o Representativa; Es aquella donde "(...) la designación de mandatarios, puede hacerse directa o inmediatamente por el pueblo."¹²²

Es decir, es el régimen, por medio del cual, el pueblo designa sus representantes para que a nombre de éste tomen las decisiones que benefician a la nación. La elección de sus mandatarios puede ser directa o indirecta, es directa,

¹²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Loc. cit.

¹²¹ V. ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. 2ª ed., México, Ed. Oxford, 1999, p.90.

¹²² Loc. cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuando no existen intermediarios, tal es el caso de la elección de los miembros del Congreso de la Unión y del Presidente de la República y existe elección indirecta, cuando hay intermediarios, verbigracia los supuestos que establecen los artículos 84 y 85 de la Constitución donde los electores secundarios o intermediarios son los diputados y los senadores.¹²³

En otras palabras, el Doctor en Derecho, Héctor González Uribe, dice que las democracias representativas son "(...)aquellas en que las leyes son más bien obra de las Asambleas representativas designadas por elección."¹²⁴

La democracia indirecta o representativa, es el tipo de gobierno que se encuentra vigente en la mayoría de los Estados modernos, la cual se ejerce a través de representantes políticos, elegidos por el pueblo.

Ahora bien, la naturaleza jurídica de los partidos políticos, consiste en que éstos son asociaciones de ciudadanos de Derecho Público, interesados en organizar y gobernar los asuntos públicos.

Esta afirmación la corrobora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis jurisprudencial del Pleno con número de registro 193,463; Novena Época; Tomo X; Página 565, que dice:

¹²³ v. *Ibid.* p.99.

¹²⁴ GONZALEZ URIBE, Héctor. *Op. cit.* p.383

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y AGRUPACIONES POLÍTICAS LOCALES. SU NATURALEZA Y FINES. (---)se reserva la denominación de partidos políticos a las asociaciones políticas que tienen su registro como tal ante las autoridades federales (...).

Como se observa del fragmento citado de la jurisprudencia, los partidos, son asociaciones políticas, es decir, un grupo de ciudadanos que comparten principios, programas de acción y opiniones en torno a los problemas de la nación.

Además, menciona que deben registrarse ante las autoridades federales competentes, es decir, ante el Instituto Federal Electoral, esto es con la finalidad de que se les reconozca legalmente como partidos políticos.

Para el tratadista, Daniel Montero Zendejas, la naturaleza de las organizaciones políticas se encuentra dentro de la definición de éstos y así lo hace notar al indicar que los partidos "(...)son grupos sociales concretos que tienen por vínculo funcional la dirección de la sociedad a través del Estado."¹²⁵

Esto equivale a decir, que la naturaleza jurídica de los partidos políticos, consiste en que éstos son grupos sociales concretos o mejor dicho asociaciones de ciudadanos interesados por la dirección del Gobierno.

¹²⁵ MONTERO ZENDEJAS, Daniel. Derecho Político Mexicano. Mexico, Ed. Trillas, 1991, p.574.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la finalidad de los partidos, el maestro citado, dice que hay dos: servir de medio de "(...)orientación e influencia en las masas, y de lucha por el control del Estado."¹²⁶

De lo citado, se percibe que la finalidad de los partidos consiste, primero, en involucrar y dirigir al mayor número de ciudadanos en la vida política del País y segundo, luchar por el control del Estado, esto estriba, en que los partidos políticos, se organizan y convocan al pueblo a participar en el gobierno con el objeto de hacerse cada vez más fuertes para alcanzar el poder y desde él aplicar su programa.

En el mismo sentido, pero utilizando otros términos, el Doctor en Derecho, Jesús Orozco Henríquez,¹²⁷ menciona que las fracciones políticas tienen la finalidad de convertirse en institutos; y la electoral, tiene como fin organizar campañas fuertes para alcanzar el poder.

En concordancia con los autores citados, el maestro, Jesús Reyes Heróles, indica que los fines de los partidos políticos se pueden resumir en dos: "(...)los meramente electorales y los de orientación política."¹²⁸

¹²⁶ Ibid. p.552.

¹²⁷ V. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Op. cit. p. 179.

¹²⁸ REYES HERÓLES, Jesús. Obras Completas Política. T.II, 7ª ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996, p.117.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El autor citado, considera de mayor importancia los fines programáticos o de orientación política, con cierta razón, ya que en la práctica éstos determinan los fines electorales, puesto que, el desarrollo de las actividades electorales y por ende del triunfo se encuentra supeditada al contenido de los principios ideológicos establecidos en el programa de acción de los partidos.¹²⁹

En cuanto a la finalidad de las fracciones políticas, nuestra Carta Magna en su artículo 41, fracción I, párrafo segundo, dispone que:

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, hacer 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.

De lo anteriormente citado, se desprende que las fracciones políticas, tienen tres objetos fundamentales:

A) PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO EN LA VIDA DEMOCRÁTICA; Esto quiere decir, con base en las opiniones doctrinales, que los partidos políticos tienen el objeto de concientizar y educar políticamente a la ciudadanía y de esta manera involucrarla en la solución de los problemas nacionales.

¹²⁹ v. Id.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Doctor en Derecho, Jesús Orozco Henríquez,¹³⁰ señala que los partidos se deben convertir en Institutos de educación política permanentes. Es decir las funciones de los partidos políticos no se deben limitar a simples actuaciones temporales cuando se presentan épocas de campaña electoral sino que deben ser Escuelas que trabajen todos los días en la educación política de los ciudadanos.

B) CONTRIBUIR A LA INTEGRACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN NACIONAL. Esta debe ser la finalidad primordial de todo partido político, buscar los mecanismos necesarios para que realmente el pueblo sea representado en el Congreso de la Unión.

C) COMO ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS, HACER POSIBLE EL ACCESO DE ESTOS AL EJERCICIO DEL PODER PUBLICO DE ACUERDO CON LOS PROGRAMAS. Si los partidos, son agrupaciones de ciudadanos, entonces éstos deben tener como cualquier otro ciudadano mexicano el derecho a ocupar un cargo de elección popular. Esta última parte del artículo citado, recalca que los partidos políticos son el único medio para acceder a los cargos de elección popular.¹³¹ Esto quiere decir, una vez analizado el concepto de democracia, que los partidos políticos son la única forma por medio de la cual, el pueblo

¹³⁰ V. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. *Op. cit.* p. 179.

¹³¹ V. GAZMIN PARRAL, Máximo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.* 4ª ed., México, Ed. Limusa, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

puede ejercer sus derechos políticos, votar y ser votado, ya que así lo establece la Constitución. El hecho de que sólo a través de los partidos políticos¹³² se pueden ejercer los derechos políticos ha traído como consecuencia el abuso del poder y el beneficio sólo para los partidos, puesto que Constitucionalmente el órgano de gobierno no se encuentra obligado a consultar respecto de la representación popular que le fue transmitida por el pueblo a través de una organización política, como sucede en la democracia semidirecta.

Lo anterior lo corrobora el Licenciado Porfirio Muñoz Ledo, al manifestar que la única forma para acabar con el sistema de partidos, es el establecimiento del referéndum en nuestra Carta Magna, es decir,

(...)adicionar el artículo 39 Constitucional para establecer que el pueblo de México ejerza su soberanía mediante el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular. (---)Para ello es necesario también adicionar los artículos 35 y 36 de la Carta Magna a fin de que sea reconocido como derecho político de los ciudadanos la participación en dichas instancias de participación ciudadana; adicionar el artículo 115 constitucional con el fin de incluir que los estados y municipios adopten la democracia participativa, mediante el referéndum el plebiscito y la iniciativa popular, así como el

¹³² Salvo el supuesto que menciona el artículo 115, fracción I, párrafo 5º, de nuestra Carta Magna, el cual indica que los ciudadanos vecinos del Ayuntamiento que se declare desaparecido, podrán ser designados Consejeros Municipales por las legislaturas de los Estados, sin la necesidad de pertenecer a un partido político, con la finalidad de que concluyan los periodos respectivos; si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

precepto 122 del texto constitucional para el caso del Distrito Federal.¹³³

En el mismo sentido se pronuncia, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), al manifestar que con el fin de fortalecer al Congreso de la Unión y por ende permitir un acercamiento de los legisladores con sus representados, propone "(...)instituir la iniciativa popular y el referéndum."¹³⁴

Es evidente, que el único medio Constitucional para ocupar un cargo público de elección popular es a través de los partidos políticos, con la excepción antes descrita; Que los derechos políticos de los ciudadanos se limitan a votar y ser votado, éste ultimo siempre y cuando este afiliado a una organización política. En otras palabras, los ciudadanos mexicanos no contamos con algún medio constitucionalmente hablando para participar en el acto de gobierno, por lo tanto, estamos de acuerdo en que se establezca en nuestra Carta Magna el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular como derechos políticos de los ciudadanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³³ REVISTA PROCESO. n. 1250, 15 de octubre de 2000. Editada por Comunicación e Información, S.A. de C.V., p. 39.

¹³⁴ PERIODICO LA JORNADA. n. 6301, 15 de marzo de 2002. Editado por Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., p. 14.

Ya que esto traerá como consecuencia que los partidos políticos, ya no sean el único medio legal para que el pueblo participe en la vida democrática de nuestra nación.

Por su parte, el jurista, Felipe Tena Ramírez, manifiesta con razón

(---)que ha menudo la representación legal no coincida con la representación real, lo que se traduce en un desacuerdo entre el gobernante y la opinión pública, el cual no tiene otro correctivo en los países de alta cultura democrática que la apelación directa al pueblo, mediante el plebiscito, el referéndum o la disolución del parlamento. Pero cuando la mayoría real y efectiva, prevalida de su fuerza, abusa de las minorías, o cuando los gobernantes, con el pretexto de interpretar la voluntad mayoritaria, defraudan sistemáticamente el sentir popular, la democracia es un fracaso. Y es que ese sistema presupone en los gobernantes y en los gobernados, en todos los que de algún modo intervienen en las funciones públicas, un respeto sumo por la opinión ajena y una buena fe difíciles de guardar.¹³⁵

Ciertamente, el plebiscito, el referéndum y la disolución del Congreso, son los medios idóneos para hacer participar al pueblo de una manera directa en la vida democrática del país, cuando éste no se siente representado por las Cámaras o por los representantes populares. Por lo que, la nación que adopte la democracia como forma de su gobierno debe estar pendiente siempre de que haya un equilibrio respetuoso entre la mayoría y las minorías, entre el quehacer de los gobernantes y la voluntad popular.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* pp. 99 y 100.

2.1.3. Reglas de constitución y ejecución.

Nuestra Carta Magna en su artículo 41, fracción I y II, señala lo relativo a las reglas de constitución y ejecución de los partidos políticos, estableciendo que estos son entes de interés público, por virtud de los cuales los ciudadanos tienen la opción de acceder a los cargos gubernamentales federales, locales y municipales.

A su vez menciona que "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los Partidos Políticos."¹³⁶ Esto con la finalidad de terminar con la práctica de afiliación automática u obligada, en donde por el hecho de pertenecer a un grupo determinado de ciudadanos con inclinaciones partidistas se entendía erróneamente que era voluntad de todos los integrantes afiliarse a un determinado partido político sin el consentimiento expreso de sus miembros, verbigracia: un sindicato o una asociación civil.

Por último, la fracción II del artículo citado señala por un lado, que los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y por el otro lado, establece las bases del financiamiento de las organizaciones políticas, manifestando que los recursos públicos han de prevalecer sobre los recursos privados.

¹³⁶ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, fracción I, párrafo 2°.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los recursos públicos se compondrán de los elementos necesarios para el:

A) Sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y

B) Para las actividades destinadas a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Con relación a este tema, el jurista, Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta que

Este financiamiento, (público) que la actual estructura normativa de los partidos políticos establece en su favor, proviene de los recursos financieros del Estado Federal cuya fuente principal se forma con las contribuciones públicas a cargo de los mexicanos, según lo determina la fracción IV del artículo 31 de la Constitución. En otras palabras, los gastos públicos de la Federación se destinan en buena parte a dicho financiamiento, por lo que consideramos que, a pesar de que este se prevea en diversas disposiciones contenidas en el artículo 41 de la Constitución, viola el principio de justicia tributaria, pues las contribuciones públicas deben destinarse a los gastos de la Federación, de los Estados o de los Municipios, y no para el sostenimiento de entidades distintas, como son los partidos políticos.¹³⁷

Contrariamente a la opinión que sostiene el Doctor, Ignacio Burgoa Orihuela, con relación al financiamiento público, su homólogo, Jorge Carpizo, afirma que

(...)el sostenimiento económico de los partidos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, tienen el inconveniente de que puede sujetar al partido a la voluntad de los donantes(...)¹³⁸

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.* p. 553.

¹³⁸ *Cit. por.* ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. *Op. cit.* p. 130.

Estamos totalmente de acuerdo con el maestro, Ignacio Burgoa Orihuela, cuando manifiesta que el financiamiento público, viola el principio de justicia tributaria, a pesar de estar regulada la financiación estatal por nuestra Carta Magna, ya que los impuestos deben ocuparse para solventar los gastos de la Federación, de los Estados y los Municipios, y no para apoyar económicamente a los partidos políticos. Sin embargo, el hecho de que el gobierno financie actividades partidarias, es más positivo que negativo, debido a que los fondos públicos producen un estado de igualdad de oportunidades entre las diversas fracciones políticas que cuentan con miembros económicamente poderosos y los que se encuentran alejados de ésta circunstancia.

El estudioso en Derecho, Jesús Reyes Heróles,¹³⁹ basándose en la Ley Federal Electoral de 1973, manifiesta, para que una asociación de ciudadanos pueda constituirse en partido político tendrá que contar con: Programas, los cuales deberán estar encaminados a resolver los problemas de México; Contar con un número determinado de afiliados [tres mil] en toda la República; Sujetarse a ciertos principios, como el de observar las normas establecidas por la Constitución Federal, así como las leyes e instituciones que de ella emanen; Adoptar un nombre propio que esté de acuerdo con su programa

¹³⁹ v. REYES HERÓLES, Jesús. Op. cit. pp. 118s

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y principios, en el cual no podrá haber alusiones a cuestiones de tipo religioso o racial; La prohibición de actuar subordinadamente a una organización o partido extranjero, y por último; Comprometerse a encausar su acción utilizando medios pacíficos.

El autor citado, señala que los requisitos mencionados son indispensables para hacer

(...)partidos políticos sólidos, independientes desde el punto de vista nacional, arreligiosos, y no racistas, de carácter nacional en lo relativo a su extensión, permanentes en lo posible, respetuosos de nuestras normas constitucionales y desenvolviéndose dentro de la certidumbre que supone un Estado de derecho como el mexicano.¹⁴⁰

Es cierto que con todos estos requisitos, lo que busca el legislador es dirigirnos hacia la consecución de partidos políticos sólidos, es decir, nuestro país adopta el sistema pluripartidista, ya que exige un número considerado de afiliados con la finalidad de evitar la atomización política; Independientes, desde el punto de vista nacional, es decir, que no se encuentren subordinadas a organizaciones internacionales o partidos políticos extranjeros; Arreligiosos, ya que desde la reforma realizada por el Presidente Benito Juárez, se pretende separar lo religioso de lo político; No racista, como se sabe, México es un país con una composición pluricultural, desde sus orígenes, por lo que

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 118.

la ley está en contra de que se le prohíba a algún indigena o cualquier persona por cuestión de raza participar en la vida política de nuestra nación, siempre y cuando sea ciudadano mexicano; Permanentes en lo posible, es decir, las fracciones políticas no deben ser eventuales, sin programas de acción, ni objetivos constructivos; Respetuoso de nuestras normas Constitucionales, debido a que los partidos no deben establecer dentro de su declaración de principios la posibilidad de modificar las instituciones fundamentales de nuestra Carta Magna, sino todo lo contrario la deben obedecer, acatar y venerar, en una palabra respetar; Desarrollándose dentro de la certidumbre que supone un Estado de derecho, esto significa que el bienestar político sólo se puede alcanzar a través de una reglamentación clara y justa que regule a las organizaciones que quieran constituirse en partidos políticos nacionales.

El maestro, Jesús Reyes Heróles,¹⁴¹ al abordar el último requisito de constitución de los partidos, los estatutos, invoca el artículo 25 de la ley en cita, el cual establece que los estatutos deben contener:

A) Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones.

¹⁴¹ v. Ibid. p. 119.

B) Señalar sanciones para los afiliados que violen los principios políticos de la organización.

C) La distribución de funciones, obligaciones y facultades en los diversos órganos partidistas.

D) Establecer los órganos fundamentales del partido como son la Asamblea Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Directivos de cada entidad federativa.

Con relación a este punto, nosotros creemos que se debe establecer que todo partido debe adoptar en sus estatutos el sufragio universal, libre, secreto y directo que contempla nuestra Carta Magna ¹⁴² en su numeral 41, fracción I, párrafo 2°.

Esta idea es corroborada por el jurista, Jaime Cárdenas Gracia,

(...)el principio del voto universal, libre, secreto y directo debe seguirse en los procedimientos intrapartidistas como en los interpartidistas. Sin embargo, sería deseable que la carta magna lo expresara claramente (...) ¹⁴³

Como se observa de la transcripción hecha, el autor citado, está de acuerdo en que la Constitución disponga la obligación de que los partidos adopten en su régimen interior el principio del sufragio universal, libre, secreto y directo, como una forma democrática para la elección de los

¹⁴² cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41, párrafo 2°.

¹⁴³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Op. cit. p. 501.

candidatos que han de dirigir las fracciones políticas. Tal y como sucede cuando se celebran elecciones entre partidos para la renovación del Poder Legislativo y Ejecutivo.

El maestro, Ignacio Burgoa Orihuela,¹⁴⁴ al abordar el tema de la constitución de los partidos políticos se limita sólo a exponer las aportaciones más importantes de las diversas legislaciones¹⁴⁵ que sobre la materia han existido en la República Mexicana, como son:

A) La Declaración de Principios; En la cual los partidos políticos se obligan a respetar la Constitución Mexicana y las leyes e instituciones que de ella emanen. La violación a esta regla sólo acarrearía que la organización política que deseaba constituirse como partido nacional, no logrará su registro como tal ante la autoridad competente. Además se les prohibió a los partidos celebrar acuerdos o pactos con entidades o partidos extranjeros que los subordine.

B) Programa Político, con base en la declaración de principios cada fracción precisaba los medios por los cuales resolvería los problemas del país.

C) El partido político nacional, debería de constituirse por un número determinado afiliados.

¹⁴⁴ V. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. pp. 549s.

¹⁴⁵ Ley Electoral Federal de 1951, Ley Federal Electoral de 1972, Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos Electorales de 1977, Código Federal Electoral de 1987 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. Id.

Cabe mencionar, que el aludido profesor, no hace referencia a los estatutos de los partidos, situación que consideramos lamentable, ya que éstos son los instrumentos que regulan las relaciones internas de las fracciones políticas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁴⁶ del artículo 24 al 28 regula lo relacionado a la constitución de los partidos políticos estableciendo que cuando una organización de ciudadanos tenga el deseo de constituir un partido político nacional, la organización interesada deberá de notificar ese propósito al Instituto Federal Electoral, además de cumplir con los siguientes requisitos:

- A. Formular una declaración de principios
- B. Un Programa de Acción.
- C. Estatutos y
- D. Contar con un número determinado de afiliados.

En la Declaración de Principios, la organización política, deberá de señalar la obligación de observar la Constitución Mexicana, así como el de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; Los principios ideológicos de sus miembros; La obligación de abstenerse

¹⁴⁶ cf. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Artículos 24 a 28.

de toda relación de subordinación con una organización Internacional; La obligación de actuar pacíficamente con base en la democracia.

El Programa de Acción, es un documento que surge como consecuencia lógica de la declaración de principios, ya que contiene los objetivos de ésta, a su vez propone políticas que resuelvan los problemas del país y también determina las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados.

Los Estatutos, señalan la denominación del partido, el emblema, el color o colores que lo caractericen, el procedimiento para la afiliación, los derechos y obligaciones de los miembros, así como el proceso para renovar a los órganos directivos. Como medio de elección democrático de sus aspirantes para ocupar cargos dentro de la directiva del partido o como candidatos a ocupar cargos de representación popular en el país.

Todo partido deberá de contar por lo menos con los siguientes órganos:

- a) Una Asamblea Nacional
- b) Un Comité Nacional, que sea el representante del partido.
- c) Comités en las entidades federativas.

- d) Un Órgano Administrativo responsable del patrimonio del partido

Las reglas para la postulación democrática de sus candidatos; La obligación de presentar una plataforma electoral la cual la deberán de sostener y difundir los candidatos durante la campaña electoral en que participen; Por último, deberá de establecer las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Con relación al número de afiliados, estos deben ser 3,000 en por lo menos 10 entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales.

2.2. El Poder Legislativo y la Representación Popular.

En el presente subcapítulo se hace un análisis del concepto, naturaleza, clasificación y finalidad del Poder Legislativo, ya que es muy importante puntualizar que el órgano encargado de crear las normas jurídicas es quien representa directamente al pueblo.

2.2.1. Concepto.

El Poder Legislativo, es una de las tres actividades que realiza el Estado a través del Poder Público, la cual, consiste en crear el Derecho.

Tanto la Constitución de la República, como la Ley Orgánica del Congreso General, no nos dan un concepto de lo que debemos entender por Poder Legislativo, pero de la lectura de los numerales 49 al 79¹⁴⁷ y del 1° al 3°¹⁴⁸ respectivamente, se desprende que éste, es una fracción del Supremo Poder de la Federación, que tiene como actividad preponderante la creación de la ley.

Así pues, el maestro, Rafael de Pina Vara, señala que el Poder Legislativo, es el "Órgano del Estado que tiene a su cargo esencialmente la función de legislar."¹⁴⁹

De la definición transcrita, se desprende que el Poder Legislativo, es el órgano del Estado encargado esencial pero no únicamente de crear nuestro Derecho, ya que tiene otras funciones por realizar, las cuales estudiaremos más adelante.

Para el jurista, Ignacio Burgoa Orihuela, el Poder Legislativo, es una "(...)actividad de imperio del Estado (que consiste) (---) en la elaboración de leyes."¹⁵⁰

El concepto citado, se compone de dos elementos:

A) Es una actividad de imperio del Estado; Ya que la funciones del gobierno son tres legislar, ejecutar y juzgar, en otras palabras, el Poder Público es uno y sólo se divide

¹⁴⁷ cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 49 al 79.

¹⁴⁸ cf. Ley Orgánica del Congreso General. Artículos del 1° al 3°.

¹⁴⁹ PINA VARA, Rafael. Op. cit. p. 410.

¹⁵⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 609.

para su ejercicio en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

B) Que consiste en la elaboración de leyes; Esta es la actividad principal de dicho Poder de ahí su denominación, pero hay que recordar que no es la única, ya que realiza actos de naturaleza administrativa y judicial como es el caso de nombramientos de ciertos funcionarios y el juicio político, respectivamente.

En el mismo sentido, lo señala la Enciclopedia Encarta, el Poder Legislativo es

(...)una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (las otras dos son el ejercicio del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial) y que según la teoría del constitucionalismo moderno, consiste en redactar, reformar y derogar la leyes.¹²¹

Nuevamente salen a relucir los dos elementos anteriormente anotados del Poder Legislativo como son:

A) Es una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado; La presente definición nos dice que el Poder Legislativo tiene la función primordial o fundamental, consiste en la creación de las leyes, es decir, nos da a entender que tiene otras actividades que no son primordiales como son el realizar actos de carácter ejecutivo o judicial.

B) Consiste en redactar, reformar y derogar las leyes; esto lo podemos resumir de la siguiente manera el Poder Legislativo tiene la función de crear las leyes.

2.2.2. Naturaleza.

Del concepto de Poder Legislativo, que nos da el maestro, Rafael De Pina Vara, el cual ya ha sido analizado en el apartado anterior,¹⁵² sobresalta que la naturaleza jurídica del Poder mencionado, consiste en que éste es un Órgano del Estado, es decir, es una parte del gobierno federal, que ejerce la función legislativa, el cual se deposita en un Congreso General, integrado por dos Cámaras una de Representantes Populares y otra de Senadores.

En los mismos términos lo indica el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, al señalar que es un

Órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal.¹⁵³

¹⁵² v. Supra. Apartado. 2.2.1. p. 114. de la obra que se lee.

¹⁵³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM. Op. cit. p. 627.

De lo inmediatamente citado, se infiere que el Poder Legislativo, tiene una triple naturaleza, ya que funciona como:

A) Órgano Legislativo Federal; Es decir, en el se deposita el poder para crear las leyes que han de regir en toda la República.

B) Órgano de Control Político; Ya que se encarga de vigilar los actos del Ejecutivo Federal.

C) Órgano Legislativo Local; Puesto que, cuenta con ciertas facultades para crear leyes que regulen al Valle de México.

Para nosotros, apoyándonos en nuestra Carta Magna, la naturaleza jurídica del Poder Legislativo, consiste en que éste es un Órgano Colegiado Bicameral del Gobierno, es decir, dicho Poder se deposita en un Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, la primera representa a la nación y la segunda representa a los Estados miembros de la Federación Mexicana.

2.2.3. Clasificación y Finalidad.

El Poder Legislativo se clasifica en Unicameral y Bicameral.

De conformidad con la maestra, María Moliner, la primera clasificación, el unicameralismo es "(...) aplicado a

regimenes políticos de una sola cámara."¹⁵⁴ Lo anterior se refiere a que la función parlamentaria se deposita en un órgano legislativo denominado Asamblea, en la cual sus integrantes son elegidos a través del voto directo.

Con relación a la segunda clasificación el maestro Manuel Osorio, señala que el Bicameralismo es un "(...)sistema que, en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar las leyes."¹⁵⁵

Acertadamente como lo menciona el autor citado, en el sistema bicameral el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras. Esta forma de organizar al Parlamento la retomó nuestra Constitución en su artículo 50, señalando que una será de Diputados y otra de Senadores.

Cabe mencionar, que la adopción del sistema bicameral, trae consigo ciertos beneficios como son:

A) Logra equilibrar la fuerza del Poder Legislativo y el Ejecutivo, es decir, al estar dividido el Congreso se debilita, a contrario sensu, si fuese una sola Cámara tendría tanto poder que sometería con facilidad al Jefe del Ejecutivo.

¹⁵⁴ Cit. por. BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Op. cit.* p. 229.

¹⁵⁵ OSORIO Y FLORIT, Manuel. Enciclopedia Jurídica Omeba. T. II, Buenos Aires, Ed. Omeba, 1982, p. 168.

B) En el supuesto de un conflicto entre una Cámara del Poder Legislativo y el Ejecutivo, la Cámara que no estuviere involucrada en la confrontación fungiría de mediadora. Pero cuando se encuentre en conflicto las dos Cámaras y el Poder Ejecutivo se presume que la razón reside en el Poder Legislativo.

C) Se observa una mayor prudencia en el proceso legislativo, ya que, la intervención de las dos Cámaras evitan la creación de leyes al vapor.¹⁵⁶

En cuanto a la finalidad del Poder Legislativo podemos manifestar con base en los numerales 71 y 72 de nuestro máximo Ordenamiento¹⁵⁷, es la creación de la ley.

2.3. La Cámara de Diputados.

En el presente subcapítulo se hace un análisis de la Cámara Baja con el objeto de señalar a quien legal y realmente representa, como se encuentra integrada y cuales son sus funciones fundamentales.

2.3.1. Integración.

Antes de entrar al estudio de la integración de la Cámara de Diputados es menester indicar que dicho órgano

¹⁵⁶ V. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Op. cit. p. 222.

¹⁵⁷ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 71 y 72.

legislativo, constitucionalmente representa a la nación, esto es con base en el artículo 51 del ordenamiento citado.¹⁵⁸

Sin embargo, la realidad nos demuestra otra cosa, ya que los miembros del mencionado órgano de representantes en la práctica se ocupan solamente de personificar a la organización política que lo propuso y no al grupo de electores que votaron por ellos para que los representaran en la máxima tribuna de la nación, como lo comprobamos en el Capítulo siguiente de nuestra tesis.¹⁵⁹

Ahora bien, la Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, 300 de ellos son elegidos de acuerdo con el principio de votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales y los 200 congresistas restantes mediante el principio de representación proporcional, votados en cinco circunscripciones plurinominales, por virtud, del sistema de listas regionales.¹⁶⁰

Con fundamento en la Ley Orgánica del Congreso General, la aludida Cámara está organizada en su interior de la siguiente forma: Esta integrada por una Mesa Directiva,

¹⁵⁸ cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 51.

¹⁵⁹ cf. Infra. Capítulo Tercero, pp. 146s, de la obra que se lee.
¹⁶⁰ v. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Diccionario de Términos Parlamentarios. México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, p.117. y cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 52.

Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones y los Comités.

A) El artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General, señala que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, esta integrada por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios.

El Pleno se encarga de elegir los miembros de la Directiva, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, de entre las listas de candidatos para ocupar los cargos que propusieron los grupos parlamentarios.

Entre las principales atribuciones de la Mesa Directiva, establecidas en el numeral 20 de la ley citada, encontramos la de conducir las sesiones de la Cámara Baja, vigilar los debates, discusiones y votaciones; Responder por el debido respeto de la Constitución y de la ley Orgánica del Congreso General, en los trabajos legislativos.

Algo muy importante por resaltar con relación a la Mesa Directiva es que el Presidente de ésta, es a su vez Presidente de la Cámara de Diputados, teniendo por ende el encargo de garantizar el fuero Constitucional de los diputados, velar por la inviolabilidad del recinto legislativo, y el de conducir las relaciones con los demás órganos de gobierno federales y locales, así como el de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejercer las atribuciones que le establece el artículo 23 de la ley aludida anteriormente.

B) Los Grupos Parlamentarios, están regulados por el artículo 70 de nuestra Carta Magna y por los preceptos 26 al 30 de la Ley Orgánica del Congreso General, los cuales dicen que son un "conjunto de diputados según su afiliación de Partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara."

Dicha situación lo único que ha ocasionado es que los diputados pierdan la capacidad de decisión individual, según los intereses de la nación, ya que lo típico que hacen es seguir la línea que les marca su partido, como lo demostramos en el Capítulo Tercero de nuestro trabajo de investigación.¹⁶¹

De conformidad con el artículo 26, tercer párrafo de la Ley Orgánica del Congreso General,¹⁶² los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, se tendrán por constituidos cuando presenten ante el Secretario General:

- a) El Acta en que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y la lista de sus integrantes.
- b) El nombre del diputado que haya sido electo Coordinador del Grupo Parlamentario.

¹⁶¹ *v. Infra*, Capítulo Tercero, pp. 146s, de la obra que lee.

¹⁶² *cf. Ley Orgánica del Congreso General*, Artículo 26, párrafo 3°.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) Las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno. Una vez constituido el Grupo Parlamentario ejercerá las facultades que tanto la ley citada como el reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos les otorgan.

C) La Junta de Coordinación Política, es un órgano parlamentario colegiado, de reciente creación según las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de septiembre de 1999; integrada con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario, con atribuciones para impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las iniciativas de ley. Con fundamento en el artículo 33 de la ley Orgánica del Congreso General, la Junta:

(...)es la expresión de la pluralidad de la Cámara; (---) en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

De lo anterior, se desprende que dicho precepto legal rompe con el principio de la representación popular, plasmado en el artículo 51 de nuestra Constitución, como lo señalamos más adelante, ¹⁶³

D) La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es un órgano parlamentario creado

¹⁶³ v. *Infra*. Capítulo Tercero, pp. 146s, de la obra que lee.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, la cual, se compone con el Presidente de la Cámara Baja y los integrantes de la Junta de Coordinación Política. Los Presidentes de las Comisiones podrán asistir si los temas que se tratan son de su interés.¹⁶⁴

El Presidente de la Cámara preside la Conferencia, teniendo ésta entre sus principales atribuciones la de crear el programa legislativo de los periodos de sesiones, así como el de establecer el calendario para su desahogo, la integración del orden del día, y las formas en que se seguirán los debates, discusiones y deliberaciones, esto es con base en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General.

E) Las Comisiones, etimológicamente la palabra "comisión" proviene del vocablo latino *committere*, que equivale a encargar o encomendar a otro. Por lo tanto, si trasladamos esta definición al terreno del Derecho Parlamentario, podremos decir que las comisiones son órganos colegiados plurales designados por el Pleno de la Cámara para que realice un trabajo legislativo determinado. Cuando mencionamos que las Comisiones son órganos colegiados nos estamos refiriendo a que no pueden tener más de 30 miembros y cuando decimos que es plural, quiere decir, que deben estar

¹⁶⁴ v. MORA DONATO, Cecilia. Op. cit. p.12.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

integradas de manera proporcional por todas las fuerzas políticas que integran la Cámara. Cabe mencionar, que un diputado no podrá pertenecer a más de dos comisiones, ni los miembros de la Mesa Directiva podrá formar parte de éstas.¹⁶⁵

Las Comisiones, son la parte fundamental de la estructura orgánica de la Cámara de Diputados, su existencia se debe a la necesidad de dividir el trabajo legislativo, es decir, son pequeños cuerpos internos que llegan a acuerdos sobre cuestiones específicas que con posterioridad se discutirán en el Pleno.¹⁶⁶

El artículo 39 de la Ley citada,¹⁶⁷ puntualiza que las comisiones ayudan a la Cámara Baja a cumplir con sus atribuciones Constitucionales y legales, por virtud, de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones.

Con base en la Ley Orgánica del Congreso Mexicano vigente, las Comisiones de la Cámara de Diputados se pueden clasificar en:

a) Ordinarias o Permanentes; Estas Comisiones reciben esta denominación debido a que funcionan para toda una legislatura, las cuales se encargan del estudio de la materia propia de su nombre, es decir, con base en el artículo 93 de Nuestra Carta Magna y 39 párrafo 3° de la Ley Orgánica del

¹⁶⁵ V. Ibid., pp.13 y 14.

¹⁶⁶ V. SERNA DE LA GARZA, José Ma. Op. cit. pp. 13 y 14.

¹⁶⁷ Cf. Ley Orgánica del Congreso General, Artículo 39.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Congreso General, las Comisiones Ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio y su competencia corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, existiendo las siguientes: I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; II. Asuntos Indígenas; III. Atención a Grupos Vulnerables; IV. Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; VI. Defensa Nacional; VII. Desarrollo Social y Vivienda; VIII. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología; IX. Energía; X. Equidad y Género; XI. Fomento Cooperativo y Economía Social; XII. Gobernación, Población y Seguridad Pública; XIII. Hacienda y Crédito Público; XIV. Justicia y Derechos Humanos; XV. Marina; XVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; XVII. Presupuesto y Cuenta Pública; XVIII. Puntos Constitucionales y Sistema Federal; XIX. Reforma Agraria; XX. Relaciones Exteriores; XXI. Salud y Seguridad Social; XXII. Trabajo y Previsión Social; XXIII. Turismo.¹⁶⁸

b) Vigilancia; La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, como la denomina la Ley orgánica del Congreso General,¹⁶⁹ también es de carácter permanente, ésta se encarga de supervisar a la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual, tiene a su cargo el estudio

¹⁶⁸ v. MORA DONATO, Cecilia. Op. cit. pp. 13 y 14.

¹⁶⁹ cf. Ley Orgánica del Congreso General. Artículo 40, párrafo 4°.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

meticuloso de la cuenta pública, que consiste en revisar si tanto el Gobierno de la República como el del Distrito Federal se han ajustado a lo establecido por el presupuesto de egresos durante el año que ejercieron el cargo público.¹⁷⁰

c) Investigación; Estas Comisiones son de tipo temporal, y están reguladas por el artículo 93, párrafo 3° de nuestra Ley Suprema,¹⁷¹ así como por la Ley Orgánica del Congreso General¹⁷² en su numeral 41, a las cuales se les encomienda conocer el funcionamiento de las entidades descentralizadas y empresas de participación estatal mayoritaria.

d) Jurisdiccionales; Estas también son de carácter temporal y podrán estar integradas por un total de doce a dieciséis diputados, con la finalidad de que entre ellos se elijan a los que han de constituir la Sección Instructora, la cual se encargará de ejercer la función de intervención en los procedimientos para exigir responsabilidad a los servidores públicos, que previene la ley secundaria del título cuarto de nuestra Carta Magna en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es con fundamento en el artículo 40 párrafo 5° de la Ley Orgánica del Congreso General. Estas responsabilidades son de tres tipos: Políticas, Penales y Administrativas, a cada una de

¹⁷⁰ V. SERNA DE LA GARZA, José Ma. *Op. cit.* pp. 24 y 25.
¹⁷¹ *cf.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 93, párrafo 3°.
¹⁷² *cf.* Ley Orgánica del Congreso General, Artículo 41.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ellas le corresponde un procedimiento y una sanción diferente. La Cámara de Diputados, sólo interviene en los casos de responsabilidad política y penal, lo anterior con fundamento en los artículos 110 y 111 de nuestro Máximo Código.¹⁷³

e) Especiales: Este tipo de Comisiones es también temporal y se encuentran reguladas por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General, el cual señala que la Cámara de Diputados en Pleno podrá crearlas a través de acuerdos para que se encarguen de un asunto específico, dicho acuerdo deberá establecer el objeto, el número de integrantes y el tiempo para efectuar las tareas encomendadas, cabe mencionar que este tipo de Comisiones se extingue en el momento de cumplirse su objeto o al final de la legislatura el Secretario General de la Cámara de Diputados informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos para que declare su extinción.

F) Por último, con fundamento en el numeral 46 de la ley multicitada,¹⁷⁴ los Comités son órganos auxiliares, que facilitan las labores legislativas, y que realizan actividades distintas a las de las Comisiones, se crean por disposición del Pleno quien a su vez les establece el tiempo de su duración.

¹⁷³ V. SERNA DE LA GARZA, José Ma. Op. cit. pp. 27 y 28.

¹⁷⁴ C. Ley Orgánica del Congreso General. Artículo 46.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.2. Funciones.

En esta parte del trabajo de investigación se hace un estudio concreto de las funciones políticas y legislativas de la Cámara de Diputados Mexicana.

2.3.2.1. Políticas.

Las funciones políticas de la Cámara de Diputados actuando por sí misma o en compañía de la Cámara de Senadores, es decir, como Congreso General o Poder Legislativo, son todas aquellas que no tienen nada que ver con la elaboración de una norma jurídica.

Lo anterior lo corrobora el jurista Miguel Acosta Romero, en los siguientes términos:

En México se consideran actos políticos aquellos que entrañan, o bien la integración o la elección de los poderes de la Unión, de las Entidades Federativas o de los Municipios, o de las relaciones entre ellos; por ejemplo, la elección de Diputados y Senadores, Presidente de la República y Ayuntamientos; el nombramiento de Ministros de la Corte y secretarios de Estado; es decir, también de relación entre los poderes de la unión o entre estos y los Estados y los Municipios.¹⁷⁵

Del extracto citado, sobresalta que el Congreso de la Unión, aparte de realizar su principal actividad, la creación de la ley y decretos, puede en coordinación con los demás Poderes Federales o estatales, ejecutar diversos actos

¹⁷⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 14ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999, p.317.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

denominados políticos, en beneficio del interés nacional tal y como lo establece la Constitución y las leyes.

En el mismo sentido se pronuncia el maestro, Renato de J. Bermúdez:

Al Poder Legislativo se le denomina o conoce también, como Congreso General, Congreso de la Unión, o simple o popularmente las cámaras, está constituido por dos cámaras; una, la de los Diputados y otra, la de los Senadores; las que a la vez pueden actuar conjuntamente o cada una por separado, aún cuando para decretar una ley que es su función principal como Poder Legislativo, deberán siempre intervenir ambas, sin embargo, también realizan otros actos ajenos a la elaboración de las leyes y que son de índole política.¹⁷⁶

En conclusión, la funciones políticas del Poder Legislativo, son todas aquellas que no tienen nada que ver con el proceso de creación de las leyes, que se concretizan en un cierto número de facultades extra legislativas que señala la Constitución y los ordenamientos legales que de ella emanan.

Las facultades políticas del Congreso de la Unión o de las Cámaras, se clasifican en dos grupos, las facultades político-administrativas y las facultades político-jurisdiccionales.¹⁷⁷

Las primeras se refieren a aquellas situaciones concretas, particulares y no contenciosas, como las establecidas en ciertas fracciones del artículo 73 de nuestra

¹⁷⁶ BERMÚDEZ F. Renato de J. Compendio de Derecho Militar Mexicano. 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998, p.67.

¹⁷⁷ v. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. pp.671s.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Carta Magna, como son: Admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal; Erección de los territorios en Estados; Formación de nuevos Estados dentro de los límites ya existentes; Arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados miembros por lo que atañe a límites territoriales y cuando no tenga carácter contencioso; Cambio de residencia de los Poderes Federales; Declaración de guerra; Erigirse en Colegio Electoral, por falta absolutamente del Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo lo haga con el carácter de sustituto, interino o provisional, según lo disponen los artículos 84 y 85 de nuestra Ley Fundamental, etc.

Las facultades político-administrativas exclusivas de la Cámara de Diputados las establece el artículo 74 Constitucional en todas sus fracciones a excepción de la V.

Las segundas, es decir, las facultades político-jurisdiccionales del Congreso General, son aquellas que tienen como fin dirimir determinadas controversias que señala la Constitución. Verbigracia el Juicio Político, aquí la Cámara de Diputados y la de Senadores intervienen, la Cámara Baja acusa y la Cámara Alta juzga, sobre delitos oficiales ¹⁷⁸ cometidos por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

¹⁷⁸ Son aquellos delitos en que incurren los altos funcionarios que indica el artículo 110 de nuestra Carta Magna.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Cámara de Diputados, con base en el artículo 74 fracción V, tiene la facultad político-jurisdiccional exclusiva de desafuero, o sea, si un alto funcionario cometiere un delito del orden común en el desempeño de su encargo, la Cámara Baja se erigirá en un gran jurado para determinar si contra éstos ha lugar o no a proceder, en el supuesto de proceder la acusación, el funcionario público desaforado será puesto a disposición de la autoridad judicial competente para ser juzgado definitivamente.¹⁷⁹

2.3.2.2. Legislativas.

Como su nombre lo indica, las funciones legislativas consisten en la facultad exclusiva que tiene el Congreso Mexicano para crear las leyes que han de regir en toda la República a través del procedimiento legislativo o como bien señala el Doctor en Derecho, Ignacio Burgoa Orihuela, "Estas facultades consisten en las atribuciones que a favor de este organismo (Congreso de la Unión) establece la Constitución para elaborar normas jurídicas (...)"¹⁸⁰

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸¹ señala las funciones legislativas

¹⁷⁹ v. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p.696.
¹⁸⁰ Ibid. p. 643.
¹⁸¹ cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 73.

de nuestro Congreso Federal, la cuales consisten en la creación de la ley en determinadas materias.

Los articulo 71 y 72 de nuestra Ley Suprema, enuncian el proceso legislativo, desde la iniciativa de ley o decreto hasta su publicación, el cual sólo se puede referir a las materias que expresamente le concede nuestra Carta Magna, esto es con base en el numeral 124 de la Ley citada.¹⁸²

Ahora bien, con relación a la facultades legislativas exclusivas de la Cámara de Diputados, podemos asegurar que no tiene, ya que México sigue el sistema bicameral, es decir, para que se pueda crear una ley que ha de regir en toda la República se necesita de la participación de la Cámara de Diputados y la de Senadores, en otras palabras, toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión.

2.4. La Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores, es un Órgano Colegiado, colegislador de la Cámara de Diputados y representante de los Estados Miembros de la Federación, como se desprende del numeral 56 de nuestra Carta Magna;¹⁸³ Es decir, "No representa, consiguientemente, a ninguna clase social (como sucede en Inglaterra donde la Cámara de Lores representa la

¹⁸² cf. Ibid. Artículos 71, 72 y 124.

¹⁸³ cf. Ibid. Artículo 56.

Nobleza) sino a los Estados miembros de la Federación Mexicana y al Distrito Federal (...)"¹⁸⁴

Como se observa de la cita anterior, la Cámara Alta Mexicana, afirma que los Estados miembros serán representados de forma paritaria, independientemente del número de ciudadanos que los habiten.

2.4.1. Integración.

El artículo 56 de nuestra Carta Magna, dispone que la Cámara Alta Mexicana se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será por cada Estado miembro asignado a la primera minoría, es decir, para aquellos que hayan alcanzado el segundo lugar en número de votos, y los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Con relación a los senadores elegidos a través del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, deben desaparecer, porque este tipo de elección va

¹⁸⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 699.

en contra de lo establecido por el multicitado artículo 56, ya que de la lectura de éste se desprende que los senadores son representantes de las entidades federativas, y si éstos no representan un determinado estado miembro, ya que fueron elegidos tomando a toda la República como una sola circunscripción plurinominal nacional, no tiene un por qué su existencia.

En el mismo sentido se pronuncia el maestro, Amador Rodríguez Lozano, al aseverar que es necesaria la "(...)supresión de la figura de los Senadores elegidos por representación proporcional, a través de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional."¹⁸⁵

Ya que la introducción de este tipo de senadores en 1996 se debió, por un lado, a la eminente copia de las reformas que se dieron en la Cámara de Diputados y por el otro lado, debido a que la aprobación de esta reforma fue una imposición del Partido de la Revolución Democrática, para aceptar las reformas político-electorales de ese mismo año.¹⁸⁶

Todo lo anterior lo corrobora, el Doctor en Derecho, Ignacio Burgoa Orihuela, al afirmar que

(...)En el Senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los Estados y del Distrito Federal, (---)además que

¹⁸⁵ RODRIGUEZ LOZANO, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México. Mexico, Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 69.

¹⁸⁶ v. Ibid. p. 70.

tampoco es operante el sistema de representación proporcional tratándose de los senadores.¹⁷

De lo transcrito, se deduce que los senadores elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, rompen con la naturaleza representativa del Senado, ya que este sólo representa el número de entidades federativas que integran a la República Mexicana.

Por otro lado, la Cámara de Senadores está organizada casi igual que la Cámara de Diputados, ya que se encuentra integrada por una Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios, una Junta de Coordinación Política y Comisiones, dicha integración se encuentra regulada del artículo 58 al 135 de la Ley Orgánica del Congreso General:

A) La Mesa Directiva; Este Órgano Colegiado, se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios, los cuales son elegidos por medio del voto libre y secreto, y duran en su cargo un año legislativo con la posibilidad de reelegirse. A la Mesa le corresponde ordenar el trabajo legislativo, preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de la Cámara de Senadores y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales, reglamentarias y los

¹⁷ BURGEO CRIHUELA, Ignacio. *Op. cit.* p. 700.

acuerdos que apruebe la Cámara. Una vez elegida la Mesa Directiva, dichos nombramientos serán notificados a la Cámara colegisladora, a los titulares del Poder Ejecutivo y Judicial, a las Legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹⁸⁸

El Presidente de la Mesa Directiva, es al mismo tiempo Presidente de la Cámara de Senadores y representante de esta en las ceremonias en que concurran los demás Poderes Federales.¹⁸⁹

B) Los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Senadores: Antes de entrar al estudio de éste tópico, es menester mencionar que nuestra Ley Suprema, en su artículo 70, párrafo 3º, establece que únicamente en la Cámara de Diputados se podrán formar agrupaciones parlamentarias, en los siguientes términos "La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido(...)".

En el mismo sentido, la estudiosa en Derecho, Susana Thalia Pedroza de la Llave, puntualiza "(...)que se formarán estos grupos sólo en la Cámara de Diputados(...)".¹⁹⁰

Lo anterior, es lógico, debido a que la Cámara Alta Mexicana y la Cámara de Representantes, son órganos

¹⁸⁸ V. MORA DONATO, Cecilia. Op. cit. pp. 7 y 8.

¹⁸⁹ V. Id.

¹⁹⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Op. cit. p. 628.

colegiados distintos, aunque ambas tienen un origen popular directo, ya que, el pueblo es quien elige a sus integrantes; sus propósitos son diferentes, en virtud de que una representa a las entidades federativas y la otra a la nación; tienen facultades exclusivas cada una de ellas; Relaciones con otras Instituciones, por lo tanto no deben contar con los mismos órganos internos [grupos parlamentarios y la Junta de Coordinación Política]; Es más como acertadamente lo manifiesta la citada estudiosa, debería existir un Reglamento para el Gobierno Interno por cada Cámara, en los siguientes términos:

(...) Es necesaria la existencia de un reglamento para la Cámara de Diputados y un reglamento para la Cámara de Senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y se refuercen los actos de control, los derechos de la mayoría y minoría, el orden y disciplina, la programación de las tareas, así como también se regule la presencia de los medios de comunicación, entre otros, tal y como sucede en varios países.¹⁹¹

Todo lo anterior por las causas arriba mencionadas.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Congreso General, en su numeral 71 dispone:

Los grupos parlamentarios son la forma de organización que podrán adoptar los Senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

¹⁹¹ Ibid. p. 627.

De lo anteriormente citado, deducimos, que legalmente se busca que los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, esté integrada por senadores del mismo partido, con el objeto de agilizar el proceso legislativo y contribuir a la formación de criterios comunes. Lo anterior se logra, a través de la disciplina de partido, figura que obliga a los senadores a obedecer o a inclinarse por las decisiones que tomen previamente las cúpulas del partido al cual están afiliados. Situación que deplora la dignidad y las libertades de la representatividad de los senadores, porque éstos en vez de representar las entidades federativas, se preocupan más por obedecer lo que le ordena su partido político, situación que hace de nuestro Poder Legislativo, es decir, de las dos Cámaras, un gobierno demagógico, ya que sólo representan a un sector pequeño de nuestra sociedad.

C) La Junta de Coordinación Política; Se integra por los Coordinadores de las fracciones parlamentarias, por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por la sección parlamentaria que, por si mismo constituya la primera minoría de la legislatura.¹⁹²

Por otro lado, el artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso General dispone que

¹⁹² v. MORA DONATO, Cecilia. Op. cit., p. 10.

La Junta de coordinación política expresa la pluralidad de la Cámara (de Senadores) y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, violenta el principio de la representación de las entidades federativas, establecido en el artículo 56 de nuestra Ley Fundamental, como lo manifestamos en el Capítulo Tercero de nuestra tesis.¹⁹³

D) Las Comisiones; Son "(...)órganos colegiados y plurales que derivan de un acto de creación del Pleno (...)"¹⁹⁴

Las Comisiones de la Cámara de Senadores, son órganos colegiados, porque están integradas ordinariamente por quince miembros; Plurales, debido a que están representados proporcionalmente los diferentes partidos políticos en las Comisiones, según la composición de la Cámara y; Derivan de un acto de creación del Pleno, en virtud, de que éste es el órgano facultado para designarlas con el fin de agilizar el procedimiento legislativo.

Con fundamento en el artículo 85 párrafo 2° de la Ley Orgánica del Congreso General,¹⁹⁵ las Comisiones del Senado se pueden clasificar en:

¹⁹³ cf. Capítulo Tercero, p. 146, de la obra que se lee.

¹⁹⁴ MORA DONATO, Cecilia. Op. Cit. p. 13.

¹⁹⁵ cf. Ley Orgánica del Congreso General. Artículo 85, párrafo 2°.

a) Ordinarias; En la mayoría de los Parlamentos tienen a su cargo el análisis y dictamen de las iniciativas de ley y decretos que les sean turnadas, como de las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación. Bajo esta óptica en la Cámara de Senadores habrá las siguientes Comisiones Ordinarias (con base en el artículo 90 de la Ley citada): I. Administración; II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; III. Asuntos Indígenas; IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales; V. Comercio y Fomento Industrial; VI. Comunicaciones y Transportes; VII. Defensa Nacional; VIII. Derechos Humanos; IX. Desarrollo Social; X. Distrito Federal; XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; XII. Energía; XIII. Equidad y Género; XIV. Estudios Legislativos; XV. Federalismo y Desarrollo Municipal; XVI. Gobernación; XVII. Hacienda y Crédito Público; XVIII. Jurisdiccional; XIX. Justicia; XX. Marina; XXI. Medalla Belisario Domínguez, XXII. Puntos Constitucionales; XXIII. Reforma Agraria; XXIV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; XXV. Relaciones Exteriores; XXVI. Salud y Seguridad Social; XXVII. Trabajo y Previsión Social; y XXVIII. Turismo.

b) Jurisdiccional; Dicha Comisión está integrada por un número de ocho a doce Senadores, con el objeto de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, la sección de enjuiciamiento, cuando intervengan en los procedimientos de

responsabilidad de los Servidores Públicos. En la mencionada sección deberán estar representados los grupos parlamentarios, lo anterior con fundamento en el artículo 101 de la Ley Orgánica del Congreso General.¹⁹⁶

e) De Investigación; Las que se crean en términos del artículo 93, último párrafo de la Constitución,¹⁹⁷ es decir, las que se crean a pedido de la mitad, de la Cámara de Senadores para indagar el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

2.4.2. Funciones.

En el presente apartado se hace un análisis de las funciones concretas que tiene la Cámara Alta en nuestro país.

2.4.2.1. Políticas.

Como ya mencionamos en el subapartado anterior,¹⁹⁸ las funciones Políticas del Congreso General y en este caso de la Cámara de Senadores, son todas aquellas que no tienen nada que ver con el proceso legislativo, las cuales las podemos agrupar en dos partes, las administrativas y las jurisdiccionales.

¹⁹⁶ cf. Ley Orgánica del Congreso General. Artículo 101.

¹⁹⁷ cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 93, párrafo 3º.

¹⁹⁸ v. Supra. Apartado 2.3.2.1. p. 130, de la obra que se lee.

Con relación a las funciones político-administrativas exclusivas de la Cámara de Senadores podemos mencionar que las enumera el artículo 76 Constitucional¹⁹⁹ en sus diversas fracciones a excepción de la VI y VII.

Por lo que toca a las funciones político-jurisdiccionales exclusivas de la Cámara Alta, podemos mencionar dos, la primera la encontramos en la fracción VI del artículo aludido de la ley suprema, la cual consiste en que el Senado podrá resolver de oficio o a petición de parte controversias políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa, cuando por motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante conflicto de armas.²⁰⁰

Otra función judicial del Senado la establece la fracción siguiente, VII, del numeral y ordenamiento citados, el cual menciona que éste puede erigirse en jurado de sentencia con el fin de resolver los juicios políticos que se presenten ante él.

2.4.2.2. Legislativas.

Como ya hemos mencionado reiteradamente nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala

¹⁹⁹ cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 76, fracciones I, II, III, IV y V.
²⁰⁰ v. TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. pp. 430s.

en el artículo 50, que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, la primera representa los intereses del pueblo y la segunda los intereses de las entidades federativas, lo anterior, con base en los numerales 51 y 56 respectivamente de la misma Carta Magna, por lo tanto podemos asegurar con certeza que la Cámara de Senadores no tiene facultades legislativas exclusivas, ya que para la creación de una norma jurídica general, impersonal y abstracta siempre a de participar en combinación con la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO TERCERO
NECESIDAD DE DESVINCULAR AL LEGISLADOR DE SU FILIACIÓN
PARTIDISTA PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN
POPULAR.

- 3.1. Análisis panorámico del ejercicio de la representación popular por el Poder Legislativo.
- 3.2. Problemática que representa la filiación partidista en el ejercicio de la función legislativa.
 - 3.2.1. De naturaleza jurídica.
 - 3.2.2. De naturaleza política.
 - 3.2.3. Retracción de los posibles argumentos en contra de la desvinculación partidista.
- 3.3. Propuesta de Reforma.
 - 3.3.1. Alcance de la Reforma.
 - 3.3.2. Beneficios de la Reforma

CAPÍTULO TERCERO

NECESIDAD DE DESVINCULAR AL LEGISLADOR DE SU FILIACIÓN PARTIDISTA PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR.

El presente capítulo es el más importante de nuestro trabajo de investigación, pues en éste demostramos lo necesario que es desvincular a los legisladores de su filiación partidista para garantizar el principio de la representación popular, motivo por el cual esta dividido en tres subcapítulos: Dentro del primero, hacemos un análisis panorámico del ejercicio de la representación popular por el Poder Legislativo; En el segundo, abordamos la problemática que representa la filiación partidista en el ejercicio de la función legislativa desde una óptica jurídica y política, y por último; En el tercero subcapítulo, exponemos con bases sólidas nuestra propuesta de reforma.

3.1. Análisis panorámico del ejercicio de la representación popular por el Poder Legislativo.

Constitucionalmente en el año de 1963 nuestro Congreso Federal comienza a fraccionarse, debido a que se introduce el sistema de diputados de partido, el cual tuvo una duración efímera a causa del no ejercicio de la representación popular, motivo por el cual se adopta en el año de 1977 el

principio de representación proporcional, cuyo principal objetivo era el de permitir que las minorías participaran en la Cámara de Diputados, sin dejar de serlo.²⁰¹

Dicho sistema sigue vigente en nuestra Carta Magna, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, ésta última lo acogió en 1996.²⁰²

En síntesis, nuestro Congreso de la Unión se encuentra integrado de una manera mixta, es decir, por legisladores electos a través del principio de representación mayoritaria relativa y por el de representación proporcional, los cuales no representan a la nación ni al distrito uni o plurinominal que los eligió, sino que sólo personifican los intereses del partido político que los postuló, tratándose de los diputados y en el mismo caso se encuentran los senadores, ya que no representan a la entidad federativa que los designó como lo comprobamos a continuación.

3.2. Problemática que representa la filiación partidista en el ejercicio de la función legislativa.

El presente subcapítulo es la parte medular de nuestro trabajo de investigación, motivo por el cual, decidimos dividirlo en tres apartados, en los cuales exponemos los

²⁰¹ v. Supra. Apartado 1.1.2., inciso C), p. 38, de la obra que se lee.

²⁰² v. Supra. Apartado 2.4.1. p. 135, de la obra que se lee.

conflictos de tipo jurídico y político a que se enfrenta el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos por el hecho de que los legisladores siguen unidos a su partido una vez alcanzado el cargo de representantes populares; Por último, analizamos minuciosamente los puntos de vista de los autores que están en contra de que se desvinculen los parlamentarios de su filiación partidista e inmediatamente de haber realizado lo anterior, manifestaremos la necesaria retractación de sus argumentos.

3.2.1. De naturaleza jurídica.

Con relación a éste tópico la doctrina se ha dividido en tres vertientes a saber:

A) La que afirma que los diputados, son representantes de la nación.

B) La que sostiene que los miembros de la Cámara Baja, son representantes de la demarcación territorial que los eligió y

C) La que manifiesta que los representantes populares deben personificar a la nación y al distrito electoral que voto por ellos.

A continuación examinamos cada una de ellas.

A) La que afirma que los diputados, son representantes de la nación. Éste es el criterio que han adoptado los

constituyentes en las diversa Constituciones Federales, así como en la Centralista de 1836, que han regido en nuestro país. Tal es el caso de la vigente desde 1917 que dispone en su artículo 51 que los diputados son representantes de la nación.

B) La que sostiene que los miembros de la Cámara Baja, son representantes de la demarcación territorial que los eligió. Con relación a este punto el maestro, Francisco Berlín Valenzuela, dice que

(...) si un diputado es electo en una unidad territorial debe representar a esa demarcación territorial, debido que en la praxis toda vez que es electo el diputado no vuelve a tener contacto con su distrito bajo el argumento ya conocido que él es representante de la nación.²⁰³

En primer lugar, la mencionada afirmación sólo se refiere a los diputados electos a través del principio de votación mayoritaria relativa, cuando dice "un diputado es electo en una unidad territorial" esta hablando de los distritos electorales uninominales, excluyendo por ende a los diputados de representación proporcional. En segundo lugar, es cierto que los diputados una vez electos se olvidan por completo de los ciudadanos que dieron su voto para que alcanzaran dicho cargo de elección popular, pero no por ese sólo hecho quiere decir que deben única y exclusivamente representar a esa demarcación territorial, sino que deben

²⁰³ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. cit.* p. 295.

cumplir una doble función de representación, distrital y nacional, es decir no deben de romper por ningún motivo su relación con el grupo de electores del distrito electoral al cual pertenecen y la de tomar decisiones en beneficio de la comunidad o nación, como dice nuestra Carta Magna.

C) La que manifiesta que los representantes populares deben personificar a la nación y al distrito electoral que voto por ellos. Dicho punto de vista lo sostiene, el Doctor, Jorge Carpizo, al expresar que

(...) Cuando el interés es general, éste prevalece y lo único que debe guiar al representante es el bienestar del país como tal, pero si el o los intereses a debate no son de índole general, justo es que el legislador luche por el interés particular de su distrito.²⁰⁴

De la transcripción anterior, se desprende que los diputados tienen la doble función de representar a la nación y a su distrito, prevaleciendo la primera. Situación que debe obligar a los legisladores a estar en contacto con todo el pueblo pero sin olvidarse de su distrito electoral uni o plurinominal según sea el caso.

3.2.2. De naturaleza política.

La problemática que representa la filiación partidista en el ejercicio de la función legislativa de naturaleza

²⁰⁴ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1980, p. 160.

política, consiste en que los diputados son representantes del partido político que los postuló.

Así lo manifiesta el congresista, Sergio César Alejandro Jáurequi Robles, los diputados "(...)deben representar a los partidos que los postularon defendiendo sus puntos de vista y programas de acción."²⁰⁵

Sin lugar a duda, éste enfoque es totalmente contrario a la letra y espíritu de nuestra Ley Suprema, ya que como bien sabemos los representantes nacionales como su nombre lo indica deben encarnar la voluntad del pueblo y excepcionalmente a los electores del distrito electoral de donde resultaron electos.

Sin embargo, la realidad política en nuestro País es diferente, ya que si un legislador llegase a tomar una decisión contraria a lo que le establece su partido es motivo suficiente para que sus correligionarios se indignen por su actitud y para que salga en las primeras planas de los periódicos nacionales, tal es el caso del diputado, Francisco José Paoli Bolio, quien fue criticado duramente por los miembros de su partido, por el hecho de abstenerse de votar en el sentido deseado por éstos, cuando se votaba el monto de los recursos asignados al rescate bancario en el presupuesto

²⁰⁵ COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMÁTICA. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Carpeta 135, 2^a ed., México, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1999, p. 841.

de egresos del 2000, o el caso del senador, Jesús Ortega, quien también fue criticado por los integrantes de su fracción política por haber votado a favor de la ley indígena.²⁰⁶

Por otro lado, hay autores como el clásico del Derecho Público alemán, Heinrich Triepel, que sostienen que

(---)la organización de los partidos se apodera del elector y lo arrastra cada vez más a sus redes y se apodera del procedimiento parlamentario; la decisión parlamentaria, cuando el parlamento tiene una mayoría homogénea, es una decisión del partido, y cuando hay pluralidad de partidos es un compromiso entre ellos; y el diputado ya (no) es representante del pueblo de la nación, como pretendía la teoría del Estado liberal- sino un representante de su partido y como tal se siente y actúa. (sic).²⁰⁷

Estamos totalmente de acuerdo con el autor citado, ya que ciertamente las cúpulas de los partidos políticos en México se han apropiado del proceso legislativo, a través de las Juntas de Coordinación Política, en virtud de que dichos órganos políticos son quienes deciden si prospera o no una iniciativa de ley. Añadiendo, que si el Parlamento se encuentra constituido por uno o varios partidos siempre las decisiones van a ser tomadas según los intereses de éstos, por lo que dicha situación provoca que los diputados sean representantes de las fracciones políticas y no de la nación.

²⁰⁶ V. *Infra*. Anexos A y B, pp. 185 y 186, de la obra que se lee.

²⁰⁷ Cit. por la CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. El Poder Legislativo en la Actualidad. México, Ed. Instituto de investigaciones Jurídicas, 1994, p.252.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.3. Retracción de los posibles argumentos en contra de la desvinculación partidista.

El maestro, Hans Kelsen, esta de acuerdo en que permanezca el vinculo que existe entre los parlamentarios y su partido, porque él

(---)propugnaba tener en cuenta la realidad política, y criticaba el mito de un idealizado Estado que representa el interés colectivo frente a la concepción de los partidos como representantes de interés de grupo; la voluntad colectiva (---)sólo puede consistir en la transacción de intereses divergentes, y la articulación del pueblo (del Congreso) en partidos políticos crea las condiciones orgánicas para esa transacción.²⁰⁸

Lo inmediatamente aludido, se desvirtúa por las siguientes razones:

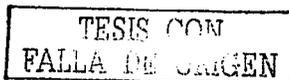
A) Kelsen, "(---)propugnaba tener en cuenta la realidad política(...)"²⁰⁹ Pues la realidad política, es que vivimos en un Estado de partidos donde los líderes de las organizaciones políticas más fuertes deciden por el resto de sus miembros y por los partidos minoritarios disidentes.

Y como muestra un botón, José Adolfo Jiménez, Secretario de la Crónica Parlamentaria, dice con relación a la LVII legislatura que

(...)El Poder Legislativo no fue plenamente autónomo; se supeditó a la fuerza de los partidos. Terminaban imponiéndose las cúpulas de los partidos, antes que los intereses de los grupos parlamentarios (mejor diríamos nosotros "los intereses de la nación."). Esto continuará hasta que se modifique el

²⁰⁸ Ibid. pp. 252 y 253.

²⁰⁹ Id.



marco regulatorio de los partidos(---)dado que hasta hoy sólo pueden llegar a la cámara mediante el filtro de la estructura partidista.²¹⁰

De la transcripción anterior, se puede deducir que.

a) Los diputados no son los únicos representantes políticos que siguen la línea que les marca la cúpula de su partido, sino que también los senadores, ya que el autor citado se refiere al Poder Legislativo en general, involucrando por ende a las dos Cámaras.

b) Esta situación ocasiona que se impongan los intereses de las fracciones políticas sobre los de la nación.

c) Esta continuara hasta que se reforme el marco jurídico de los partidos, ya que, sólo se puede llegar a ocupar un cargo público de elección popular a través de las organizaciones políticas. Debido a esto lo conveniente sería reconocer constitucionalmente la necesidad de la participación ciudadana en el acto de gobierno por medio del referéndum o del plebiscito, como ya lo hemos mencionado anteriormente,²¹¹ esto por un lado y por el otro, la posibilidad de desvincular al legislador de su filiación partidista una vez obtenido el cargo de representante del pueblo mexicano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²¹⁰ REVISTA SEMANAL EPOCA. n. 478, 31 de julio de 2000. Editada por Época de México, S.A de C.V., p. 13.

²¹¹ v. Supra. Apartado. 2.1.2. p. 91, de la obra que se lee.

B) El maestro austriaco, también "(---)criticaba el mito de un idealizado estado que representa el interés colectivo frente a la concepción de los partidos como representantes de intereses de grupos(---)".²¹² En primer lugar, el Estado que representa la voluntad del pueblo a través del Parlamento no es un relato popular en el que intervienen seres sobrenaturales, sino que es un principio constitucional universalmente reconocido, el cual si se contrapone a las fracciones políticas que sólo representan los intereses de las cúpulas de los diversos partidos.

C) Efectivamente "(---)la voluntad colectiva, sólo puede consistir en la transacción de intereses divergentes(---)".²¹³ Pero en dicho acuerdo deben participar todos los representantes nacionales y no sólo los representantes de los partidos como actualmente ocurre.

D) Añade por ultimo el maestro, Hans Kelsen, "(---)la articulación del pueblo (del Congreso) en partidos políticos crea las condiciones orgánicas para esa transacción(---)".²¹⁴ esto es en lo que estamos en desacuerdo, ya que nuestro Congreso al estar integrado por representantes de partidos políticos ocasiona que no se personifique la voluntad del pueblo; Que los diputados y senadores sigan la línea que les

²¹² Cit. por la. CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Op. cit. pp. 252 y 253.

²¹³ Id.

²¹⁴ Id.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establece el líder de su partido; Así como la creación dentro de las Cámaras de órganos de representación partidista para que lleven acabo las transacciones que sólo le convienen a ellos.

El ya citado diputado, Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, señala que

(...) Si se adopta la teoría de que son representantes de la nación o de sus electores, entónces los diputados sin partido deberían tener iguales derechos que aquellos que pertenecen a un grupo parlamentario; sin embargo, dicho enfoque se contrapone con la disposición legal de que sólo los partidos políticos puedan postular candidatos a puestos de elección popular.²¹⁵

De lo inmediatamente citado se observa que el legislador mencionado desconoce que

A) La teoría que sostiene, que los diputados son representantes de la nación, se adoptó y está plasmada en las distintas Constituciones Mexicanas, desde la de 1824 a la vigente de 1917.

B) Ahora bien, con relación a que "los diputados sin partido deberían tener iguales derechos que aquellos que pertenecen a un grupo parlamentario;" Los tienen, porque, la Constitución otorga los mismos derechos en general a todos los diputados, sin distinguir si pertenecen o no a un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²¹⁵ COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMATICA. Op. cit. p. 842.

partido, por otro lado, la misma Ley Orgánica del Congreso General²¹⁶ en su artículo 30 señala que

Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

De lo arriba citado, se advierte que los diputados que pertenecen o no a un partido político tienen los mismos derechos y la misma responsabilidad, representar a la nación; la única diferencia entre unos y otros, es que, los diputados que no pertenecen a un grupo parlamentario tienden a representar al pueblo o a sus electores, mientras que los diputados que están vinculados a un partido político no representan los intereses de la nación sino a las fracciones políticas a las cuales pertenecen, careciendo por ende de decisión propia, ya que sólo hacen lo que les ordena el Coordinador del grupo.

Por otro lado, el tratadista, Ernesto Gutiérrez y González, manifiesta que "(...) las personas físicas que desempeñan las funciones del órgano legislativo, sólo hacen lo que les indica el titular del Poder ejecutivo."²¹⁷

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²¹⁶ cf. Ley Orgánica del Congreso General, Artículo 30.

²¹⁷ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993, p. 424

Estamos parcialmente de acuerdo con la aseveración antes mencionada, ya que sólo las personas que desempeñan la tarea legislativa y que están afiliadas al mismo partido del Presidente son las que hacen lo que éste les indica, ya que, el titular del Poder Ejecutivo, es a la vez de hecho pero no de derecho, el Presidente nacional del partido político mayoritario, por lo que éste le establece a la fracción política el criterio que deben seguir los representantes políticos de su partido que obtuviesen un cargo público.

Tal aseveración la confirma el maestro, Jesús Orozco Henríquez,

Es necesario mencionar también la influencia ejercida en estos problemas por los modernos partidos políticos, quienes al intervenir en todos los aspectos de la integración de los 'poderes' constituidos, con frecuencia han hecho ilusoria la pretendida 'división de poderes', sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del Ejecutivo y de los del Legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de las magistraturas judiciales, aun cuando éstas no se cubran por elecciones directas. El jefe del Partido, al menos virtualmente, es entonces el titular máximo del Ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político sobre aquellos de sus correligionarios que ocupan puestos dentro de los demás órganos del Estado.²¹⁹

La afirmación aludida, señala que los partidos políticos gobernantes o de mayoría por el hecho de seguir unidos a su partido, no permiten que haya en la realidad una división de poderes, ya que, las personas físicas que encarnan los

²¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM. Op. cit. p.219.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

órganos legislativo y ejecutivo se encuentran supeditados a lo que decida el partido político, situación que afecta también al Poder Judicial, aunque sus integrantes no son elegidos directamente por el pueblo. Y por el otro lado, indica que el Presidente en turno tiene simultáneamente la jefatura aparente pero no real de la fracción política, imponiendo por éste medio su criterio a los demás afiliados que estén ejerciendo un cargo público.

C) Por último, cuando manifiesta que "dichos enfoques se contraponen con la disposición legal de que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos a puestos de elección popular." Lo anterior en ningún momento se contrapone al citado principio, ya que, es cierto que el único medio para ascender a un cargo de elección popular son los partidos, pero también es inconcuso que nuestra Carta Magna no obliga a los legisladores a seguir ligados con la organización política que los postuló ni mucho menos a formar grupos parlamentarios una vez encontrándose dentro del Congreso de la Unión, para poder ejercer el papel de diputado o de senador.

3.3. Propuesta de Reforma.

En este subcapítulo analizamos el alcance de la reforma, la necesidad de desvincular a los legisladores de su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

filiación partidista para garantizar el principio de la representación popular, que afecta tanto a la Constitución como a la Ley Orgánica del Congreso General; y como consecuencia de lo anterior exponemos los beneficios que produce la citada reforma en el mundo jurídico como en la vida democrática de nuestro país.

3.3.1. Alcance de la Reforma.

Del estudio realizado, concluimos que se debe reformar el artículo 70 párrafo tercero de la Constitución Mexicana, primero, con el fin de que se señale que los legisladores se deben desvincular de su afiliación partidista una vez protestado el cargo de diputados o senadores y segundo, ya que este artículo y los numerales del 26 al 30 y del 71 al 79 de la Ley Orgánica del Congreso General, dan origen y existencia a los grupos parlamentarios. También se deben derogar los artículos 31 a 38 y del 80 al 84 de la Ley citada, ya que éstos le dan vida a las Justas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente.

A) Se debe señalar en la Constitución, específicamente en el artículo 70, que los legisladores se desvincularan de su afiliación partidista una vez protestado el cargo público de representantes de la nación o de los Estados, con la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

finalidad de garantizar el principio de representación popular.

B) Actualmente tanto la Constitución en su artículo 70 penúltimo párrafo, como la Ley Orgánica del Congreso Mexicano han definido a los grupos parlamentarios como "(---)el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara."

El citado concepto cuenta con los siguientes elementos como acertadamente lo menciona el tratadista, Francisco Arturo Schroeder Cordero,²¹⁹

- a) Son agrupaciones de diputados
- b) De la misma afiliación partidista,
- c) Encontrándose a la cabeza de ésta un líder denominado Coordinador, cuyo fin es el garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Representantes, así como el de coadyuvar mejor al proceso legislativo, a través de formar criterios comunes.

El maestro, Francisco Berlín Valenzuela, afirma que:

(...) los grupos parlamentarios hacen posible que los parlamentos funcionen mejor, pues al agruparse, los legisladores -según sus afinidades ideológicas- pueden formar frentes comunes al momento de los debates, para apoyar u oponerse a una iniciativa; esta unión ha hecho posible que existan acuerdos previos en los grupos parlamentarios para asumir acciones comunes a favor o contra algo; en síntesis, favorecen la cohesión partidista.²²⁰

²¹⁹ V. SCROEDER CORDERO, Francisco Arturo. *Op. cit.* p. 287.

²²⁰ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. cit.* p. 254.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En nuestra opinión, las fracciones parlamentarias no hacen posible que el Congreso General funcione mejor, simplemente reduce el trabajo legislativo de una forma antidemocrática, ya que, las Cámaras al estar divididas en grupos parlamentarios obligan a los integrantes que tienen una visión diferente, a seguir el criterio de la mayoría del grupo o del partido político al cual están afiliados, haciendo caso omiso éstos de sus puntos de vista debido a que las minorías no representan un peso real dentro del grupo.

Al hablar de grupos parlamentarios, necesariamente se debe abordar a la disciplina de partido:

(...)que consiste en la obligación que se atribuye al miembro de un grupo parlamentario para participar con su voto en el proceso de toma de decisiones parlamentarias, haciendo causa común con los demás miembros de su grupo (---)Esta situación ha conducido a un debate en numerosos países, que se ha polarizado en dos posiciones: la que considera que todo miembro del parlamento se debe a su partido político, por lo que debe votar de acuerdo con los intereses que ese partido representa y, la que mantiene que siendo los diputados o asambleístas representantes de la nación éstos deben sufragar las decisiones que se pretendan adoptar conforme a los intereses nacionales.²²¹

La disciplina de partido es una figura que impone de forma tiránica determinadas decisiones a los legisladores de una fracción política,²²² dicha situación distorsiona la auténtica esencia del parlamento que consiste en representar los intereses de la nación. Ahora bien, con relación a las

... Ibid., p. 255.

... v. infra, Anexos C y D, pp. 187 y 188, de la obra que se lee.

dos posiciones que se han suscitado con motivo a la aplicación de la disciplina de partido, podemos señalar que:

a) La que considera que todo miembro del parlamento se debe a su partido político, por lo que debe votar de acuerdo con los intereses que ese partido representa. Esta postura la consideramos contraria al espíritu de nuestra Constitución, ya que, independientemente de que un partido político sea el medio para alcanzar un cargo de elección popular como es el caso de los diputados, esto no quiere decir, que los parlamentarios tengan que representar los intereses de la fracción política que lo promovió, sino que deben someterse al principio fundamental que señala: la Cámara de Diputados representa los intereses de la nación.

b) La que sostiene que siendo los diputados o asambleístas representantes de la nación, éstos deben sufragar las decisiones que se pretendan adoptar conforme a los intereses nacionales. Estamos totalmente de acuerdo con esta posición, incluso ésta es la que adopta nuestra Carta Magna en su numeral 51. Ahora, como bien señala el tratadista, Francisco Berlin Valenzuela,²²³ esta corriente cada día es más fuerte por lo que los congresistas deben tomar las decisiones que beneficien a la comunidad política que representan.

²²³ F. BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Op. Cit.*, p. 256.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El mandato imperativo de los partidos políticos sobre los representantes populares, va "(...)en detrimento de su dignidad y de las libertades en que debe sustentarse una verdadera actitud parlamentaria."²²⁴

La problemática citada, no tiene otra solución que la de señalar Constitucionalmente el tipo de relación que debe existir entre los legisladores y su partido, la cual para nosotros debe ser mínima o nula, ya que, no es lo mismo ser un afiliado o candidato de un determinado partido, que un diputado electo, ya que son dos situaciones diferentes; en la primera, el militante es un servidor de su partido y en el segundo supuesto, el diputado electo debe ser un servidor del pueblo.

La maestra, Susana Thalia Pedroza de la Llave, comenta que las fracciones parlamentarias nacieron en Francia y que

En Derecho Comparado, varios países establecen grupos parlamentarios para ambas cámaras con su respectivo líder pero, generalmente, no se establece como obligación la necesaria vinculación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos. Sin embargo, en México se determina constitucionalmente que se formarán estos grupos solo en la Cámara de Diputados y de acuerdo a su afiliación de partido, es decir, los diputados del mismo partido político podrán integrar un grupo con su respectivo líder, en relación con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Con lo cual, en nuestro país, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la de ser órganos auxiliares de los partidos políticos, así como el de ser, al mismo tiempo, órganos auxiliares de la Cámara de Diputados.²²⁵

²²⁴ Id.
²²⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, et al. Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, T. VII, 3ª ed., México, Ed. H. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1985, p. 628.

De la transcripción anterior, se desprende que en diversos Estados del mundo, se reconoce la natural tendencia de los parlamentarios a agruparse para hacer frente común a favor o en contra de ciertas iniciativas de ley, sin que para ello se requiera que los integrantes del grupo pertenezcan al mismo partido, como es el caso de México, donde un requisito fundamental para formar una fracción política es la de pertenecer a un mismo partido. Añadiendo que nuestra Carta Magna sólo autoriza los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, esto es con base en el artículo 70 del ordenamiento citado. Por tanto, la existencia de grupos políticos en la Cámara de Senadores es muy criticable: Primero, porque la Constitución no le reconoce ese derecho y segundo, porque su estructura interna así como el papel que representa es totalmente diferente al de la Cámara Baja. Por último, no estamos de acuerdo con la doble naturaleza jurídica que le atribuye la autora citada a los grupos parlamentarios, es decir, la de órgano auxiliar de los partidos políticos y la de órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, ya que, si estos reflejan comúnmente una determinación política de los partidos, no son órganos del parlamento sino de los partidos políticos.

Por lo tanto, el penúltimo párrafo del artículo 70 de nuestra ley fundamental deberá señalar lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los diputados y senadores una vez protestado el cargo se desvincularan de su filiación partidista. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación provisional de los diputados con el fin de que hagan frente común en los debates sobre las iniciativas de ley o decretos.

Y en consecuencia la ley Organica del Congreso, deberá mencionar en su artículo 26 lo siguiente:

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 Constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados que se unen provisionalmente para hacer frente común en los debates.

2. El grupo parlamentario se integrará por lo menos con cinco diputados. Sólo habrá un grupo por cada posición.

3. Cada grupo entregará a la Secretaría General el acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse provisionalmente en grupo, la posición que tomen ante el debate y la lista de sus integrantes.

C) Por lo que respecta a la Junta de Coordinación Política.

La estudiosa en Derecho, Cecilia Mora Donato, apoyándose en la Ley Orgánica del Congreso General, señala, que la Junta de Coordinación Política

(...)expresa la pluralidad de las cámaras y con tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a las Asambleas.²²⁶

De la cita anterior, podemos inferir, que la Junta de Coordinación Política, no expresa la pluralidad sino el pluripartidismo de la Cámara, ya que los miembros de esta Junta sólo representan los diferentes partidos políticos constituidos en la Cámara, porque si realmente manifestaran la pluralidad de la colegisladora se debería permitir que todos los diputados intervengan en los acuerdos, dejándolos expresar sus puntos de vista, debido a que los Coordinadores Parlamentarios lo único que hacen es homogenizar las ideas de los miembros del Parlamento ocasionando el empobrecimiento del pensamiento nacional.

Por otro lado, encontramos a quienes piensan que los "(...)entendimientos y convergencias (de la Junta de Coordinación Política) evitan la confrontación de ideas y sugiere concesiones en el Congreso General (...)".²²⁷

Estamos totalmente de acuerdo con la transcripción, ya que en una Asamblea deliberante como es nuestro Congreso Federal, entre mayor sea el número de legisladores, más nutridos serán los debates, enriqueciendo por ello el trabajo legislativo, por tanto, como bien señala la cita, la Junta de

²²⁶ MORA DONATO, Cecilia. Derecho Constitucional. Estructura Orgánica y Funcional del Poder Legislativo Mexicano. s/ed., Mexico, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p.10.

²²⁷ cf. SÁNCHEZ CAMPUZANO, Francisco Javier. Manual del Legislador. s/ed., Mexico, Ed. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2001, p. 159.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Coordinación "sugiere concesiones" a sus integrantes dentro del Parlamento, debido a que los Coordinadores Parlamentarios, son los ejes sobre los cuales giran los grupos políticos, imponiendo por ende su criterio a través de la disciplina parlamentaria a los miembros de su fracción, en otras palabras, se les considera superiores jerárquicamente de hecho más no de derecho a los Coordinadores con relación al resto de los legisladores, ya que son estos los que llegan a los acuerdos sin importarles la opinión individual de los miembros de su grupo político, además gozan de ciertos derechos, de ellos, los Coordinadores depende si prospera o no una iniciativa de ley o decreto.

Es más, de la misma exposición de motivos de la reforma que crea la Junta de Coordinación Política, se observa que la intención de los legisladores es que la Junta "(...) sea el órgano que facilite los acuerdos entre las distintas posiciones político-partidistas."²²⁸ Es decir, se busca reducir o mejor dicho evitar los debates entre los parlamentarios, atentando por ende contra la naturaleza del Congreso, ya que este es un órgano deliberante, donde se confrontan las ideas, donde se examinan atentamente el pro y el contra de las cosas antes de tomar una decisión, todas

²²⁸ COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMÁTICA. Lev. Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Carpeta 135, s/ed., México, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1999, p. 842.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estas actividades hacen de la Asamblea Nacional un órgano rico en pensamientos y sobretodo un verdadero Poder.

Cabe mencionar que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados a llegado al extremo de realizar atribuciones que no le competen, como es el caso de la designación de los miembros de la sección instructora que a de analizar y dictaminar el asunto de desvió de dinero de PEMEX a la campaña del candidato Labastida, ya que esta facultad sólo le concierne a la Comisión Jurisdiccional de la Cámara Baja y no a la Junta.²²⁹

En conclusión, creemos necesaria la derogación de los artículos del la Ley Orgánica del Congreso General que le dan fundamento a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por el hecho de ser un órgano anticonstitucional, ya que, va en contra de lo que establece el artículo 51 de nuestra Carta Magna, que dice "La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación(...)." Mientras que, los Coordinadores o integrantes de esta Junta representan grupos parlamentarios o mejor dicho partidos políticos, lo anterior con base en el numeral 31 de la Ley citada.²³⁰

También se deben derogar los numerales del 80 al 84 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, debido a que los

²²⁹ V. Infra, Anexo E, p. 189, de la obra que se lee.
²³⁰ Cf. Ley Orgánica del Congreso General, Artículo 31.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

senadores representan los Estados miembros y no los intereses de un partido político, ya que las determinaciones de los Coordinadores de la Junta, no se realizan en función de la representación de las entidades federativas, sino por acuerdo de los partidos políticos.

Es más del contenido del artículo 80 de la Ley en cita, podemos manifestar que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, no representa la pluralidad de la Cámara sino el pluripartidismo, porque únicamente simboliza a los diferentes partidos políticos que integran la Cámara de Senadores.

Por otro lado, los entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos de la Junta impide la confrontación de las ideas, puesto que los Coordinadores se encargan de homogenizar el pensamiento dentro de su grupo parlamentario empobreciendo las opiniones; y provoca ciertas desigualdades dentro de la Cámara, ya que los miembros de esta Junta gozan de determinadas atribuciones a diferencia del resto de los senadores, esto es con fundamento en los artículos 82 83 y 84 de la ley Orgánica anotada.²³¹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²³¹ cf. Ley Orgánica del Congreso General, Artículos 82, 83 y 84.

3.3.2. Beneficios de la Reforma.

Uno de los principales beneficios que se obtendrían con la mencionada reforma sería que se garantizaría el principio de la representación popular plasmado en el artículo 51 de nuestra Carta Magna, ya que el pueblo de México estaría verdaderamente representado en general, en toda la nación y en particular, en cada uno de los trescientos distritos electorales en que se divide nuestro país; Por lo tanto se mejoraría la relación representante-representados; Se impulsaría la cultura política en todos los ciudadanos; Habría una participación más notable de la ciudadanía en el acto de gobierno; Existiría una evidente división de poderes; Los partidos políticos se preocuparían más por explotar esa otra función que tiene por ser organizaciones públicas, la educación política de sus miembros y la del pueblo; Se ampliaría la visión de los diputados acerca de la problemática nacional, ya que, tendrían una óptica no sólo desde el punto de vista de su partido, sino que mejoraría al grado de conocer realmente las dificultades de México y buscaría las soluciones más eficaces junto con la nación; Se fortalecería la forma de nuestro gobierno, es decir, la democracia indirecta o representativa; Se podrían crear grupos parlamentarios temporales integrados por diputados o senadores según sea la Cámara sin importar la afiliación de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su partido para que hagan frente común a las iniciativas de ley; No existirían órganos de representación política como la Juntas de Coordinación Política, dentro de un órgano de representación nacional o estatal, como lo son la Cámara de Diputados y la de Senadores, respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Poder Legislativo, es una de las tres actividades que realiza el Estado a través del Poder Público, la cual, consiste en crear el Derecho.

SEGUNDA.- El Poder Legislativo tradicionalmente se encuentra integrado por representantes populares e históricamente se ha visto ejercido por dos instancias una que representa a todo el Estado y otra que representa a la nación, tanto en México como en diversas partes del mundo.

TERCERA.- El Principio de la Representación Popular, es una figura jurídica, por medio de la cual, los ciudadanos eligen a sus representantes políticos para que personifiquen la voluntad del pueblo.

CUARTA.- Los partidos políticos en nuestro país, son el único medio para ejercer la representación popular, con la excepción de lo señalado por el artículo 115, fracción I, párrafo 5º, de la Constitución Federal, esto a ocasionado una falta de cultura política por parte de la población, toda vez que vota propiamente por un partido político, más que por una línea de trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

QUINTA.- Deben buscarse mecanismos distintos para el ejercicio de la representación en México, como el referéndum y el plebiscito.

SEXTA.- En el Congreso de la Unión, los diputados no ejercen correctamente su función de representación popular, porque

a) Al seguir unidos a la fracción política que los postulo dentro de la Cámara, necesariamente siguen la línea que les marca ésta a través de la disciplina de partido.

b) Al persistir la afiliación con su organización política, únicamente puede formar grupos parlamentarios para hacer frente común en las iniciativas de ley con los legisladores de su mismo partido, coartando por ende su derecho de asociación y su capacidad de decisión individual, ya que éstas son tomadas por los coordinadores de las fracciones políticas, a través de un órgano político denominado Junta de Coordinación Política.

c) Al continuar vinculados con el partido político que les sirvió de medio para alcanzar el cargo de elección popular, no pueden formar grupos parlamentarios con aquellos legisladores que tienen su misma óptica sobre los problemas y las soluciones nacionales, pero pertenecen a otra organización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SÉPTIMA.- Deben desafiliarse del partido político el diputado y el senador que ingresa a la representación de las Cámaras por los siguientes motivos:

a) La Cámara de Diputados, es un órgano legislativo encargado de representar los intereses de la nación.

b) La Cámara de Senadores, es un órgano colegislador en el cual se deposita la representación de las entidades federativas.

c) La afiliación partidista a ocasionado que los diputados no representen al pueblo de México y que

d) Los senadores no personifiquen los Estados miembros de la Federación, sino que sólo encarnen los intereses de los partidos políticos.

e) La afiliación partidista tanto en la Cámara Baja como en la Alta a ocasionado la creación de órganos políticos contrarios al espíritu de nuestra Carta Magna como las Juntas de Coordinación Política.

OCTAVA.- La desafiliación a que se refiere la conclusión anterior no entorpece en nada la función legislativa, ya que pueden buscarse mecanismos como los propuestos para efecto de realizar con diligencia los debates legislativos sin obstaculizar la labor de ese Poder.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MOVEMA.- Debe reformarse en consecuencia la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General, ya que esto acarrearía los siguientes beneficios:

a) Se garantizaría el principio de la representación popular plasmado en el artículo 51 de nuestra Carta Magna, ya que el pueblo de México estaría verdaderamente representado.

b) Se mejoraría la relación representante-representados.

c) Se impulsaría la cultura política en todos los ciudadanos.

d) Habría una participación más notable de la ciudadanía en el acto de gobierno.

e) Existiría una evidente división de poderes.

f) Los partidos políticos se preocuparían más por explotar esa otra función que tienen, la educación política de sus miembros en particular y del pueblo en general.

g) Se ampliaría la visión de los diputados acerca de la problemática nacional, ya que, tendrían una óptica no sólo desde el punto de vista de su partido, sino que mejoraría al grado de conocer realmente las dificultades de México y buscaría las soluciones más eficaces junto con la nación.

h) Se fortalecería la forma de nuestro gobierno, es decir, la democracia indirecta o representativa.

i) Se podrían crear grupos parlamentarios temporales integrados por diputados o senadores según sea la Cámara sin

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

importar la afiliación de su partido para que hagan frente común a las iniciativas de ley.

3) No existirían órganos de representación política como las Juntas de Coordinación Política, dentro de un órgano de representación nacional o estatal, como lo son la Cámara de Diputados y la de Senadores, respectivamente.

DÉCIMA.- El Derecho Parlamentario, es un conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación, integración, estructura, e instituciones del Poder Legislativo. Es una rama del Derecho Público, autónomo e independiente del Derecho Constitucional, ya que cuenta con términos y principios propios de su materia, por lo tanto se debe implementar en el Plan de Estudios de la Carrera de Licenciado en Derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1989, 1165 p.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. México, Editorial Harla, 1987.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Trillas, 1992.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. 2ª. ed. México, Editorial Oxford, 1999, 915 p.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel, et al. Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo VI. 5ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2000, 1524 p.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000, 438 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 11ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1997, 1085 p.
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México, Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, 1089 p.
- y la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO. El Poder Legislativo en la Actualidad. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, 326 p.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. México, Editorial Harla, 1998, 659 p.
- CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1980.
- COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMATICA. Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Exposición de Motivos. Carpeta 135, s/ed. México, Editorial Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1999, 1010 p.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México, Editorial Limusa, 1991, 235 p.
- ENCICLOPEDIA AUTODIDÁCTICA OCEANO. Volumen 7. España, Editorial Grupo Editorial Oceano, de la 1667 a la 1912 p.
- Eugene Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano. Tr. José Fernández González, México, Editorial Epoca, 1977, 717 p.
- FERNÁNDEZ MATIN, Manuel. Derecho Parlamentario Español. Tomo 1, s/ed., España, Editorial Textos Parlamentarios Clásicos, 1992, 721 p. 885 p.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano. 12ª. ed. México, Editorial Esfinge, 1992, 530 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2000, 506 p.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 4ª. ed. México, Editorial Limusa, 2001, 198 p.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 42ª. ed. México, Editorial Porrúa 1991, 444 p.
- GARZA GARCÍA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Mc Graw-Hill, 1997.
- GONZALEZ URIBE, Hector. Teoría Política. Editorial Porrúa, México, 1989, 698 p.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 9ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1993, 1175 p.
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Serie II. Volumen I. México, Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas. 1997. 1089 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, Editorial Biblioteca Popular de la Ciudad de México, 1990, 608 p.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

-----, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo I. 14ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1999, 753 p.

-----, Diccionario Jurídico Mexicano. 15ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2001, 810 p.

-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. Derecho Parlamentario Iberoamericano. México, Editorial Porrúa, 1987, 245 p.

-KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1985.

-MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1983, 447 p.

-MIRANDA BASURTO, Ángel. La Evolución del Hombre. 7ª. ed. México, Editorial Herrero, 1972, 376 p.

-MORA DONATO, Cecilia. Estructura Organica y Funcional del Poder Legislativo Mexicano. s/ed. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 31 p.

-MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1993.

-NAVARRO BAISTA, Nicolás. Parlamento Europeo y Poder Normativo en la Unión Europea, 2ª. ed. España, Editorial Salamanca, 1997, 280 p.

-NUEVA ENCICLOPEDIA TEMÁTICA PLANETA, HISTORIA. s/ed. España, editorial Planeta, 1993, 266 p.

-LOPEZ GUERRA, Luis, et al. Derecho Constitucional, Los Poderes del Estado, La Organización Territorial del Estado. Volumen II. 4ª. ed. España, Editorial Tirat lo Blanch Libros, 2000, 298 p.

-PATINO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 2ª. ed. México, Editorial Constitucionalista, 1996, 541 p.

-PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, et. al. Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo VII, 3ª. ed. México, Editorial H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1985, 764 p.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 22ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, 525 p.
- POLO BERNAL, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, 1985, 383 p.
- PORRÚA PEREZ, Francisco. Tecnia del Estado. Editorial Porrúa, México, 1992.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, 1999, 443 p.
- RODRIGUEZ LOZANO, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México. México, Editorial UNAM, 1998, 116 p.
- SANCHEZ CAMPUZANO, Francisco Javier. Manual del Legislador. s/ed. México, Editorial Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2001.
- SANTAOLALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español. s/ed. España, Editorial Espasa Calpe, 1993, 433 p.
- SAYEG HELU, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. México, Editorial Trillas, 1991, 214 p.
- SERNA DE LA GANZA, José Ma. Derecho Parlamentario. s/ed. México, Editorial McGraw-Hill, 1997, 85 p.
- SERRA ROJAS, Andres. Ciencia Política. 11ª. ed. México, Editorial Porrúa, 798 p.
- Derecho Administrativo. Volúmen II. 6ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1995, 905 p.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 33ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2000, 653 p.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 131ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2000, 149 p.
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL. 8ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2000, 215 p.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

-LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 3ª. ed. México, Editorial Pac, 1999, 68 p.
CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 7ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2000, 724 p.

-CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. s/ed. México, Editorial Sista, 350 p.

-REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 8ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2000, 215 p.

-DERECHOS POLÍTICOS. LO ES EL QUE DA DERECHO A DESEMPEÑAR EL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL. Amparo en revisión 163/72, 164/72 y 165/72.- Carlos Mariscal Gómez.- 14 de abril de 1972. Ponente: Manuel Castro Feyes. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Tomo 40. Sexta Parte. Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. Pág. 27.

-PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y AGRUPACIONES POLÍTICAS LOCALES. SU NATURALEZA Y FINES (CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL). Acción de Inconstitucionalidad 5/99.- Partido Revolucionario Institucional.- 16 de marzo de 1999. 11 votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo X. Agosto de 1999. Pleno. Pág. 565.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXOS

ANEXO B

PROBLEMÁTICA QUE REPRESENTA LA FILIACIÓN
PARTIDISTA EN EL EJERCICIO
DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE NATURALEZA POLÍTICA

Lunes 7 de mayo de 2001

A10

Novedades Política

RECIBIO CRITICAS POR VOTAR A FAVOR DE LA LEY INDIGENA

Ortega adelanta renuncia como coordinador del PRD en el Senado

"Es una decisión del grupo parlamentario"

Ante voces del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) que piden su renuncia de la Coordinación del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, Jesús Ortega Martínez adelantó que su dimisión está a disposición de su bancada, que el próximo miércoles habrá de sesionar para decidir su futuro.

Sin ocultar su tristeza, Ortega Martínez aseguró que serán atendidas todas las señalamientos del Comité del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en esa reunión, en donde se tomará una decisión sobre si continúa al frente de la bancada como coordinador.

El legislador perredista aseguró que su voto a favor en lo general en la iniciativa de reformas constitucionales en materia indígena fue de buena fe, por lo cual su

conciencia está tranquila. No obstante, dijo tener dudas ante los señalamientos y críticas que ha recibido por este voto a favor, el cual lo hizo para contribuir en favor de los pueblos indígenas del país.

En entrevista, el legislador perredista sostuvo que atendió esas críticas con un ánimo constructivo y de autocritica, "porque no soy infalible, también tengo errores".

Reterró una y otra vez que pasó dispuesto a atender todas las críticas y señalamientos, de estos últimos muchos comparten, por eso se votó en contra en lo particular de las reformas en materia indígena.

Jesús Ortega, que olvidó por unos momentos la dureza de su carrera política para mostrarle sensible a las críticas de oposición, dijo que ha recibido y admitido que se agudizaron sus dudas.

El senador del PRD, que encabeza una corriente fuerte denominada los "Chuchos", que está en

pugna con la llamada "Armata" de la dirigente Amalia García, adelantó que de la renuncia que considerará el próximo miércoles habrá de salir una propuesta que corresponda a todos sus apuntes y críticas que ha recibido.

Admitió que a la mejor su proceder no fue tan acertado y suficiente, pero se tomó en cuenta a los indígenas, "eso es la verdad y además actué en función del programa del Partido".

Expresó que su renuncia es una decisión del Grupo Parlamentario, "porque ellos me eligieron y serán ellos quienes me quiten".

En cuando al relevo de Demetrio Sodu de la Tercera en la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), argumento que también será decisión del Grupo Parlamentario perredista.

A pesar de asegurar de que no se siente atropellado, indicó que a veces tiene dudas por los señalamientos que ha estado recibiendo, a veces injustos, pero que no entiendo que a veces se



JESUS ORTEGA Foto: AP/Ansa

puede equivocar, "pero no sé tanto que duda de la integridad de ese voto".

Dijo en claro que es un hombre sensible a las críticas, entendiendo de aquellos que preguntan que tienen la verdad absoluta, aunque no estuviera o que la propia también se equivoca.

Por último Jesús Martínez reiteró su voto a favor en lo general de las reformas constitucionales, ya así lo determina la mayoría de los senadores del PRD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO C

LA DISCIPLINA DE PARTIDO



De izquierda a derecha
Rafael Rodríguez Barrera,
 coordinador de la diputación del PRI.

Enrique Jackson,
 coordinador de los senadores priistas.

Roberto Madrazo,
 dirigente nacional de ese partido.

DEL PODER DE LA TRADICIÓN

Los sectores dominan la política priista parlamentaria por una realidad lógica y sencilla a la vez: Más de 90 por ciento de los legisladores del PRI llegaron al Congreso a través de las organizaciones campesinas, obreras o populares afiliadas al partido. Los coordinadores parlamentarios de esos sectores deciden a

quien promueven o a quien mantienen sentados y callados. El que vota contra las posiciones asumidas por su sector se condena a lo segundo.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

REVISTA DEBATE LEGISLATIVO EN PLENO. n.1, 22 de octubre de 2002. Editada por Qovadis Comunicación Periodismo y Publicidad, S.A. de C.V., p. 41.

ANEXO D

LA DISCIPLINA DE PARTIDO

Pide PRD rechazar la reforma eléctrica

Juan Arvizu
 Los 16 senadores del PRD fueron citados anoche por la dirigencia nacional del PRD para recordaries que su voto debe ser en contra de la reforma constitucional en materia eléctrica, propuesta por el presidente Vicente Fox.

Fueron citados a reunirse en el CEN perredista, ante la queja de militantes por la idea de abrir la Constitución, en caso de que la información financiera del sector señalara que la CFE no tiene capacidad de autofinanciar su crecimiento.

Como expresión de dicho malestar, durante una manifestación de electricistas, las puertas del Senado, el legislador perredista Demetrio Sodi de la Tijera fue abuchado, y gritos se le pidió que definiera su posición respecto del tema eléctrico.

Ayer fue un día de calibdeo de posiciones de las bancadas en torno de puntos específicos de la reforma a las leyes secundarias, y en particular sobre los márgenes de

participación del sector privado.

En el PRI y en el PRD surgieron consideraciones de que haya una reforma que sea más rigorista con la inversión privada en generación de electricidad, actualmente permitida por la legislación de 1992, cuya constitucionalidad está a debate.

Por la mañana, Demetrio Sodi de la Tijera, en entrevista, reiteró que si los programas de expansión requieren de inversiones mayores a las que puede generar el sector eléctrico, "la Constitución se cambiará".

Después, la multitud que protestó frente al Senado contra la reforma constitucional en materia eléctrica recibió a Sodi con la exigencia, expresada en un coro: "¡Ni un paso atrás!".

Calió el aguijón de la multitud que le gritó: "¡Va vas a estar como Fox!".

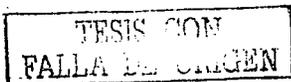
El perredista aclaró a los inconformes del Sindicato Mexicano de Electricistas: la iniciativa de Vicente Fox de reformar los artículos 27 y 28 constitucionales "será re-

chazada, igual que lo fue la de Ernesto Zedillo".

Sodi manifestó que en los últimos cinco años se ha dado una "privatización silenciosa"; pues todo lo que se ha invertido es de particulares, y de seguir la tendencia actual, en diez años más de la mitad de la capacidad de generación será privada.

La senadora del PRI, Laura Alicia Garza Galindo, había asegurado a los integrantes del Sindicato Mexicano de Electricistas, encabezado por su líder, Rosendo Flores, que en el Senado la gran mayoría de los legisladores "va a dar un 'no' a la reforma eléctrica de Fox"; porque crea dos mercados: uno para "el infelicitaje" y otro para los grandes consumidores.

Ayer, en su reunión privada, los senadores priistas remarcaron su decisión de no dejar pasar ninguna reforma. El legislador Humberto Roque Villanueva dijo: "Por si hubiera dudas, la reforma constitucional eléctrica está muerta."



ANEXO E

ABUSO DE ATRIBUCIONES
DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

PEMEK GATE EL ESCANDALO

Aprueban diputados Sección Instructora

Assume AN el costo político y económico; se integra tricolor, aunque advierte que bajo protesta

Jorge Toboan y Sergio Santos Jiménez
Los grupos parlamentarios de PAN y PRD en la Cámara de Diputados aprobaron la instancia que conocerá los conductos de los diputados no tripartitos y legisladores Carlos Rosendo Deraschamps, Ricardo Alcaraz y Jesús Olivera.

La Sección Instructora quedó conformada con diez diputados del PAN, Cuauhtémoc Cárdenas y Francisco Blake, uno del PRD, Ricardo Moreno Mastiza, y uno del PRI.

El PAN decidió incorporarse a la sección, aunque aclaró que lo haría bajo protesta y del mismo, ya que consideró que la Junta de Coordinación Política no tiene facultades para hacer la propuesta al pleno carente.

Luego de la aprobación y entre aplausos de la mayoría PAN, PRD y del de "chueles" buelga del PAN, los federales anunciaron el cumplimiento de la coalición con el gobierno federal y advirtieron que "no pasará" ninguna propuesta del Ejecutivo que rompa el pacto constitucional.

El Coordinador de los Diputados del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, aseguró que su partido y el gobierno federal están dispuestos a asumir los costos políticos y económicos que acarree la integración de la Sección Instructora y el posible desmoronamiento de los diputados tripartitos.

"Vale la pena cubrir irracionalmente que asumiómos costos de corto plazo, lo haremos si de a cada nos conviene que México cambie para siempre; yo no creo que por la presión de nadie los mexicanos traganos que resignarnos a vivir otras 70 años o más de gobierno corruptivo al margen de la ley", expresó.

INTEGRANTES



EDUARDO ANDRADE SANCHEZ (PRI)

Doctor en derecho, ha sido diputado, senador, gobernador de Justicia en el estado de Veracruz.

En la Cámara de Diputados le ha caracterizado por asumir posiciones contrarias a la de su coordinación e, incluso, de su partido.



CUAUHTÉMOC CÁRDENAS (PAN)

Es el prototipo de la disidencia panista, al que contrasta el comportamiento de los legisladores.

Es el presidente de Derecho a ser de experiencia legislativa ya que fue diputado local en Baja California de 1989 a 1992.



FRANCISCO BLAKE MORA (PAN)

Abogado originario de Tlaxiaco, Estado de Puebla de la Legislatura más que incorporado a la Comisión Jurisdiccional para conocer los delitos de su género.

Desde 88 años y su experiencia inició en 1995 como regidor del ayuntamiento de Tlaxiaco.



RICARDO MORENO MASTIZA (PRD)

Abogado recién coronado presidente de la Comisión Jurisdiccional de Guerrero y Vigilante del CEN del PRD.

Es el representante de la Comisión Jurisdiccional y se convirtió en integrante de la Sección Instructora porque al presidente de la Comisión, el abogado socialista Arturo Hertz, no es abogado.

PERIODICO EL UNIVERSAL. n.31017. 25 de septiembre de 2002. Editado por Compañía Periodística Nacional, S.A. de C.V., p. A10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN