

40721
496



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**LA CAPACITACIÓN LEGISLATIVA COMO
REQUISITO PARA SER DIPUTADO O SENADOR**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

NANCY VIURQUEZ GARDUÑO

ASESOR : LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

MÉXICO 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Pensamiento dirigido al lector:

El éxito es la realización progresiva de un propósito digno.

*Si quieres alcanzar el éxito en tus estudios,
en tu trabajo o en lo que más anhelas,
fíjate una meta y dedica todo tu esfuerzo a conseguirla.*

*Recuerda que las ideas nada valen sin la acción.
Estudia o trabaja únicamente en lo que más te guste,
así el esfuerzo no será un sacrificio, sino un placer.*

*Comienza el día con un propósito de triunfo
y no permitas que pensamientos negativos te desanimen,
ya que sólo los pensamientos positivos mejoran tu disposición anímica.*

*Actúa como si fuera imposible fracasar.
No temas fracasar en el primer intento de alcanzar tu meta,
pues un fracaso es el primer paso para el triunfo;
y un triunfo es el primer paso para el éxito.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*AGRADECIMIENTOS
Y
DEDICATORIAS*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A DIOS

*Por permitirme vivir cada día gozando de salud,
así como por brindarme fortaleza, fe
y esperanza para seguir adelante en
el largo camino de la vida personal
y profesional, y por concederme la
dicha de tener unos padres y una
familia comprensiva, unida y cariñosa.*

Con todo mi amor.

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
ENEP-ARAGÓN*

*Por permitirme formar parte de una generación más
de tan Honorable institución educativa
y por haberme albergado en sus
aulas en donde adquirí los conocimientos
suficientes que me han ayudado a cumplir
mi gran meta de lograr ser una profesionista
y gente de provecho.*

Con infinito agradecimiento.

A MIS PROFESORES

*A todos ellos por su profesionalismo y ética.
Por dedicarse a tan noble labor, y haberme
transmitido parte de sus conocimientos,
y muy en especial al Lic. Miguel Mejía Sánchez
por orientarme y apoyarme durante la realización
de la presente investigación, pues sin su ayuda
el trabajo hubiese sido más difícil.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS PADRES

Por mi existencia y formación personal y profesional.

Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer toda una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constante, sólo quiero que sientan que el objetivo logrado también es suyo, y que la fuerza que me ayudó a conseguirlo fue su incondicional cariño y apoyo que me sirvieron de guía, pues gracias a ello he logrado terminar mi carrera profesional, siendo para mí la mejor de las herencias, pues su forma de luchar fue mi ideal, su sacrificio mi afiento y su esfuerzo constante, la fuerza de mi voluntad.

'Este presente simboliza mi gratitud por toda la responsable y desinteresada ayuda que siempre me han proporcionado.

Con respeto, amor, admiración y agradecimiento infinito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En general, a todas aquellas personas que creyeron y confiaron en mí, cuya gran ilusión y esperanza de verme convertida en una persona de provecho se ha convertido en realidad.

Les agradezco infinitamente por que esa confianza que depositaron en mí, fue una de las grandes fuerzas que me impulsaron a seguir luchando para triunfar en la vida y así demostrarme a mí misma y a la gente que no creyó en mí, sino hasta que lo hice, que sí es posible transformar un sueño en una meta y esta convertirla en una realidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI FAMILIA

*Como un testimonio de infinito aprecio
y eterno agradecimiento por el aliento
y apoyo moral que siempre me han brindado
para cruzar con firmeza el camino
de la superación, y con el cual he logrado
concluir mi carrera profesional, siendo
para mí uno de mis más grandes anhelos.*

A MIS AMIGOS

*Por brindarme su apoyo incondicional
y su valioso y sincero cariño
durante las etapas más difíciles y tristes
de mi vida y por compartir conmigo
los momentos de gran felicidad
como lo es este gran día en el que veo
cristalizado uno de mis más grandes sueños.*
*Gracias a todos y cada uno de ellos por que ahora
forman parte de lo que soy y lo que pienso.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... IX

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DE LOS REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O SENADOR

1.1.	GRECIA.....	1
1.2.	ROMA.....	4
1.3.	MÉXICO.....	10
	1.3.1. ÉPOCA PRECOLOMBINA.....	11
	1.3.2. ÉPOCA COLONIAL.....	13
1.4.	MÉXICO INDEPENDIENTE.....	16
	1.4.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.....	17
	1.4.2. CONSTITUCIÓN DE 1824.....	19
	1.4.3. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.....	21
	1.4.4. CONSTITUCIÓN DE 1857.....	24
	1.4.5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917... ..	26

CAPÍTULO SEGUNDO

REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O SENADOR EN EL DERECHO COMPARADO

2.1.	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	32
2.2.	INGLATERRA.....	35
2.3.	ESPAÑA.....	38
2.4.	FRANCIA.....	44
2.5.	ITALIA.....	46
2.6.	ALEMANIA.....	48

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIII

CAPÍTULO TERCERO

EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO

3.1.	EL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	51
3.1.1.	LOS TIPOS DE FACULTADES.....	52
3.2.	LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	63
3.2.1.	SU COMPOSICIÓN.....	63
3.2.2.	FACULTADES EXCLUSIVAS.....	64
3.2.3.	ÓRGANOS QUE LA INTEGRAN.....	66
3.2.4.	QUÓRUM.....	77
3.3.	LA CÁMARA DE SENADORES.....	78
3.3.1.	SU COMPOSICIÓN.....	78
3.3.2.	FACULTADES EXCLUSIVAS.....	78
3.3.3.	ÓRGANOS QUE LA INTEGRAN.....	82
3.3.4.	QUÓRUM.....	89
3.4.	LA COMISIÓN PERMANENTE.....	90
3.4.1.	SU COMPOSICIÓN.....	90
3.4.2.	SUS ATRIBUCIONES.....	90

CAPÍTULO CUARTO

LA CAPACITACIÓN LEGISLATIVA COMO REQUISITO PARA SER DIPUTADO O SENADOR

4.1.	IMPORTANCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO.....	93
4.2.	LA NECESIDAD DE CAPACITAR EN MATERIA LEGISLATIVA A DIPUTADOS Y SENADORES.....	100
4.3.	REQUISITOS ACTUALES PARA SER DIPUTADO O SENADOR AL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	108
4.4.	PROPUESTA.....	115
	CONCLUSIONES.....	125
	BIBLIOGRAFÍA.....	131

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

INTRODUCCIÓN

Actualmente México se rige por un sistema representativo, en el cual el Poder Legislativo es el órgano de representatividad por excelencia en virtud de que cada uno de sus miembros emanan de la voluntad popular y representan mediante su voto a los electores en el Congreso o en una Asamblea Legislativa.

El H. Congreso de la Unión es el órgano en quien se deposita el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, constituido mediante el sistema bicameral, es decir, se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

La actividad esencial del Congreso de la Unión es la función legislativa la cual está encaminada a crear un orden jurídico, es decir, elaborar leyes mediante el Proceso Legislativo, las cuales tienen una estrecha relación con cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales, es por ello que las decisiones emanadas del órgano legislativo son de trascendental importancia pues constituyen las directrices que favorecen la transformación y desarrollo integral de nuestro país.

Es por ello que el Poder Legislativo tiene que encarar la exigencia de ser un órgano activo y comprometido en el desempeño de sus responsabilidades y funciones, representando genuinamente la voluntad popular y adecuando nuestro marco jurídico a las nuevas realidades y desafíos nacionales, para que de esa manera no se vea rebasado fácilmente por los sucesos inéditos que se presentan en el país.

Sin embargo, no se ha dado cabal cumplimiento a dicho cometido, pues el trabajo legislativo desempeñado por nuestros Diputados y Senadores se encuentra deteriorado por la común práctica del Proceso Legislativo "al vapor", así como por la idea que persiste en el ánimo de muchos legisladores de que el Congreso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Unión tiene como máxima y casi única facultad la de levantar el dedo cuando se vota una ley. Esto representa un grave problema, pues las leyes elaboradas de esa manera seguramente contendrán deficiencias que, en la mayoría de los casos, provocan que el marco jurídico que nos rige resulte ineficiente o inoperante con respecto a las demandas sociales y desafíos nacionales, lo cual generaría desconfianza sobre la calidad de la gestión y desempeño de las funciones de los legisladores; además de que estancaría la evolución óptima y eficaz del sistema jurídico-político de México.

Las razones expuestas motivaron que la suscrita realice el presente trabajo de investigación de tesis titulada: "LA CAPACITACIÓN LEGISLATIVA COMO REQUISITO PARA SER DIPUTADO O SENADOR", pues con la exigencia de este requisito se podría garantizar que las personas que resulten electas al cargo, sean legisladores capaces e idóneos que ejerciten de manera eficaz, eficiente, responsable, consciente, activa y adecuada la importantísima función legislativa.

De esta manera tanto el legislador como la sociedad obtendremos los beneficios derivados de un orden jurídico justo que, por la pulcritud con que se le ha construido, brinde una cabal expresión a las garantías de seguridad y certeza jurídica de los derechos y obligaciones consignados en las normas. Cuidado que se vería reflejado de manera directa en la eliminación de normas redundantes, ambiguas, contradictorias, ineficientes e ineficaces que ordenen la conducta social y regulen las relaciones entre el Estado y los particulares, y de éstos entre sí.

La presente investigación se encuentra estructurada por cuatro capítulos. En el primer capítulo se contempla brevemente el marco histórico de los requisitos para ser Diputado o Senador, esto a través del estudio de las principales civilizaciones como son: Grecia y Roma, estudiando también al México "antiguo" en donde abordaremos la época precolombina y la época colonial, hasta llegar al México independiente en donde realizamos un estudio de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

requisitos de elegibilidad para desempeñar un cargo de elección popular contemplados en cada una de las Constituciones que ha tenido nuestro país.

En el capítulo segundo se estudia lo relativo a los requisitos para ser Diputado o Senador en el derecho comparado, con el objeto de tener una visión más amplia sobre dicho punto.

En el tercer capítulo se analiza lo referente al Poder Legislativo Federal en México estableciendo básicamente la estructura orgánica y funcional del Congreso de la Unión, así como sus facultades que la Ley Fundamental le confiere. De igual forma estudiamos y analizamos de manera independiente cada una de las Cámaras que lo conforman. Finalmente, en este capítulo abordamos lo relativo al órgano denominado Comisión Permanente, ya que es sumamente importante la actividad que desempeña como coadyuvante en el buen funcionamiento del Poder Legislativo Federal.

El cuarto y último capítulo se refiere a la capacitación legislativa como requisito para ser Diputado o Senador, cuyo primer tema versa sobre la importancia del proceso legislativo, el segundo trata sobre la necesidad de capacitar en materia legislativa a Diputados y Senadores, en tanto que el tercero se refiere a los requisitos actuales para ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión, mientras que en el cuarto y último tema se presenta la propuesta que la suscrita realiza en torno al tema objeto de la presente investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DE LOS REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O SENADOR

1.1. GRECIA

Grecia fue una civilización constituida por pequeñas ciudades-estado (polis), surgidas de pequeñas aldeas, pero gracias al esfuerzo de un número considerable de esclavos y a la actividad de los dirigentes, alcanzaron pronto la calidad de grandes urbes.

Cada ciudad-estado era independiente de las demás, en cuanto a lo político (gobierno, leyes y ejércitos propios), así como en lo económico, ya que tratándose de cuestiones de raza, religión, costumbres y cuestiones espirituales los miembros de estas se encontraban unidos entre sí.

Las principales ciudades griegas fueron: Esparta y Atenas, esta última llegó a convertirse en la sede intelectual de todo el mundo griego. "En las distintas regiones y ciudades de Grecia había, en términos generales, tres grandes estratos sociales: los nobles, los hombres libres y los esclavos".¹

La ciudad de Esparta estaba situada en Laconia, al sur de Peloponeso, a orillas del río Eurotas. Esta representaba un tipo de ciudad aristocrática, organizada militarmente cuyas clases sociales eran tres: a) los espartanos o iguales, que se consideraban ciudadanos con todos los derechos políticos y pertenecían a la aristocracia guerrera, quienes a la vez eran los propietarios de la tierra; b) los periecos, eran los extranjeros que se dedicaban al comercio; c) los iliotas, considerados esclavos.

¹ MORENO KALBATK, Salvador y otros. *Dinámica de las Sociedades de la Antigüedad*. Segunda Edición. Editorial Trillas, México, 1980, p. 100.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El poder supremo era ejercido simultáneamente por dos reyes de origen noble, que eran a su vez reyes religiosos y militares. Estaban asesorados por un grupo de veintiocho ancianos de más de 60 años, los cuales formaban el Senado o Gerusia (este cargo era vitalicio). La Gerusia no tardó en absorber las funciones de los reyes y ejercer el verdadero poder.

“Cada mes la Gerusia convocaba al pueblo a una Asamblea General de Ciudadanos que recibía el nombre de Apella, la cual aprobaba o rechazaba las decisiones de la Gerusia. Más tarde el gobierno se reforzó con 5 inspectores llamados Eforos que duraban un año en su cargo y que vigilaban a los reyes, convocaban a la Asamblea y al Senado y hacían cumplir las leyes”.²

Por su parte, la ciudad de Atenas se estableció en Ática próxima a la isla de Eubea. Fue fundada por los jonios y se le tiene por madre de la cultura helénica y su población se componía de ciudadanos metecos y esclavos. Al principio esta Ciudad adoptó el gobierno monárquico, pues el mando era ejercido por el Basileus (rey). Más tarde, los atenienses fueron asesorados por un Consejo llamado Aerópago, formado por los jefes de las familias nobles y los eupátridas o los bien nacidos, los cuales constituían una verdadera oligarquía que gradualmente fueron perdiendo, pues los reyes fueron sustituidos por 9 funcionarios temporales llamados arcontes: un arconte rey para las funciones religiosas, el polemarcha (más tarde estratega) que dirigía el ejército, el epónimo que auxiliaba en los aspectos gubernativos internos de la ciudad y los 6 temósetes que fungían como jueces. Los cargos específicos que desempeñaban los arcontes representaron una mejor distribución del poder político.

Esta organización política se amplió más tarde con las reformas de Solón, “arconte y representante de los capitalistas, por tanto enemigo de la aristocracia tradicional, el cual aplicó una

² BARTOLI HUMBERTO y Siso Martínez, J. M. *Mi Historia Universal*. Segunda Edición. Editorial Trillas, México, 1991, p. 88.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

amplia reforma socio-política en la que se hace una clasificación de los atenienses en 4 grupos, según su fortuna para cuantificar sus deberes y sus derechos ante el Estado".³ Además, creó el Senado y la Asamblea Popular.

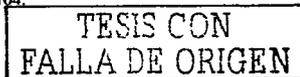
Ahora bien, gracias a las reformas hechas por Clístenes (quien pertenecía a la nobleza, pero era amigo del pueblo) se favoreció la implantación de la democracia, pues en base a ellas el Senado amplió el número de sus miembros de 400 a 500 (cincuenta por cada tribu) y los puestos públicos podían ser desempeñados por cualquier ciudadano sin importar que fuera rico o pobre. Además estableció el Ostracismo, es decir, el voto de la Asamblea que desterraba por diez años al ciudadano que representaba peligro para el Estado.

Por otra parte, había un Consejo o Senado llamado Bulé y dos tribunales: a) El Aerópago, formado por los exarcontes y, b) El Tribunal de los heleastas que se constituía por 600 jueces. Por encima de todos los poderes estaba la Asamblea del Pueblo llamada Eclesia, formada por todos los ciudadanos mayores de 20 años. De las clases que había establecido Solón, los miembros de la última no podían formar parte del Senado, ni ser arcontes, pues estos puestos se desempeñaban en forma gratuita.

Es así como se dio lugar a la aparición de un sistema único en el mundo antiguo, llamado democracia (gobierno del pueblo).

De lo anterior, podemos observar que en esta época ya se establecían ciertos requisitos para poder ingresar al poder público, pues en Esparta el requisito para ingresar a la Asamblea Popular (Apella) fue: pertenecer a la aristocracia militar; mientras que para ocupar un cargo en el Senado (Gerusía) era necesario pertenecer a dicha aristocracia y tener más de 60 años. Sin embargo, se puede decir que sólo se refieren a requisitos que se relacionaron con

³ MORENO KALBATK, Salvador y otros, *op cit.*, p. 104.



aspectos como: clase social y edad, sin que ninguno de ellos hiciera alusión a la capacitación legislativa o a algo similar que fuera considerado como requisito para poder ocupar un cargo en la Asamblea Popular o en el Senado.

Ahora bien, en Atenas para poder pertenecer a la Asamblea Popular (Eclesia), fue indispensable pertenecer a alguna de las cuatro clases que Solón había establecido, así como ser ciudadano mayor de 20 años; mientras que para formar parte del Consejo o Senado llamado Bulé, era necesario: ser exarconte, ciudadano mayor de 30 años, ser jefe de una familia noble, así como no pertenecer a la cuarta clase de las establecidas por Solón.

Como puede observarse, durante esta etapa, así como en la anterior, los requisitos para pertenecer a la Asamblea Popular o al Senado también fueron establecidos tomando en consideración la edad y clase social, sin ser necesario algún conocimiento o capacitación en materia legislativa para desempeñar tales cargos.

1.2. ROMA

De acuerdo con la forma de gobierno, la historia política de Roma presentó tres grandes periodos que son:

I. MONARQUÍA.

En este periodo el poder público se componía de los siguientes elementos: el rey, el Senado y los Comicios por Curias. El cargo del rey era semejante al patriarca tribal y debía velar por el bienestar de los miembros de la comunidad. Este ejercía el poder en forma vitalicia y todas las cosas se gobernaban por su poder, a él le correspondía tanto la convocación de los Comicios, como la presentación del proyecto de ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Senado era un Consejo de ancianos y su función era vitalicia, se dedicaban a dar consejos al rey, sancionaban las leyes otorgando las autoridades patrum, en caso de muerte del rey, cada miembro del Senado ejercía el gobierno durante cinco días mientras proponían al sucesor, que debía ser aprobado por los Comicios.

Los Comicios por Curias (Comitia Curiata), constituían la Asamblea Política Legislativa, la cual estaba integrada por todos los varones en edad militar. Esta podía vetar las decisiones del monarca, tanto si se trataba de actos de justicia como de declaraciones de guerra.

Al Senado y a la Asamblea sólo podían pertenecer los patricios, supuestamente descendientes de los primeros pobladores de Roma, y que eran la clase social dominante, propietaria de los bienes y la única legalmente capacitada para ejercer funciones de gobierno, lo que los colocaba en situación privilegiada sobre la mayoría de la población formada por los campesinos y artesanos carentes de oportunidades políticas, quienes recibían el nombre de plebeyos.

En base a lo que antecede se puede señalar que durante este periodo el conocimiento sobre la materia legislativa, no fue considerado como requisito necesario para ingresar al Senado o a la Asamblea, ya que lo único que se requirió para ello fue tener una determinada edad y pertenecer a cierta clase social.

II. REPÚBLICA.

En esta época la sociedad romana estaba compuesta por patricios, quienes formaban la clase superior y constituían la clase aristocrática cerrada, es decir, el populus; así como por los plebeyos, los cuales formaban la clase inferior, o sea, la plebe; los clientes que eran extranjeros y, en último término estaban los esclavos, quienes se dedicaban a los trabajos más duros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los patricios fueron los responsables del advenimiento del régimen republicano, ampliaron el control político del Estado romano y para ello determinaron que dos cónsules ejercieran el poder ejecutivo en sustitución del rey.

Otro importante órgano de gobierno fue el Senado que discutía los asuntos de mayor trascendencia para la vida del pueblo. "En esta época los Senadores son exmagistrados, de esta manera, el Senado llegó a estar integrado por personas de amplia experiencia práctica en la administración pública, un vivo depósito de sabiduría política".⁴ En caso de emergencia se podía designar un dictador con amplias facultades para dar solución a las crisis que se pudieran presentar, este nombramiento sólo tenía vigencia mientras duraba el conflicto.

Desde la época monárquica se habían iniciado las guerras por el dominio de la península italiana, luchas que en este periodo se incrementaron y dañaron sobre todo a la población humilde. La desigualdad económica y política entre las dos clases, provocó numerosos enfrentamientos, en los que, paulatinamente, los plebeyos fueron adquiriendo derechos. Al principio los patricios resistieron la presión, pero tuvieron que acceder ante los plebeyos, y aceptaron el nombramiento de nuevos funcionarios llamados tribunos de la plebe, quienes podían fungir como abogados para defender a los pobres y oponerse a los mandatos del Senado y los cónsules.

También durante esta época se suscitaron, entre otros, los siguientes acontecimientos internos:

- a) La acción de los tribunos Licinio y Sextio quienes consiguieron una relativa igualdad social entre patricios y plebeyos al hacer legal el matrimonio entre personas de

⁴ FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Positivo Romano. Décima Edición, Editorial Trillas. México, 1981, p. 29.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

Los patricios fueron los responsables del advenimiento del régimen republicano, ampliaron el control político del Estado romano y para ello determinaron que dos cónsules ejercieran el poder ejecutivo en sustitución del rey.

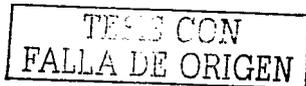
Otro importante órgano de gobierno fue el Senado que discutía los asuntos de mayor trascendencia para la vida del pueblo. "En esta época los Senadores son exmagistrados, de esta manera, el Senado llegó a estar integrado por personas de amplia experiencia práctica en la administración pública, un vivo depósito de sabiduría política".⁴ En caso de emergencia se podía designar un dictador con amplias facultades para dar solución a las crisis que se pudieran presentar, este nombramiento sólo tenía vigencia mientras duraba el conflicto.

Desde la época monárquica se habían iniciado las guerras por el dominio de la península italiana, luchas que en este periodo se incrementaron y dañaron sobre todo a la población humilde. La desigualdad económica y política entre las dos clases, provocó numerosos enfrentamientos, en los que, paulatinamente, los plebeyos fueron adquiriendo derechos. Al principio los patricios resistieron la presión, pero tuvieron que acceder ante los plebeyos, y aceptaron el nombramiento de nuevos funcionarios llamados tribunos de la plebe, quienes podían fungir como abogados para defender a los pobres y oponerse a los mandatos del Senado y los cónsules.

También durante esta época se suscitaron, entre otros, los siguientes acontecimientos internos:

- a) La acción de los tribunos Licinio y Sextio quienes consiguieron una relativa igualdad social entre patricios y plebeyos al hacer legal el matrimonio entre personas de

⁴ FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Positivo Romano. Décima Edición, Editorial Trillas. México, 1981, p. 29.



distintas clases sociales, y al obtener el derecho para que uno de los cónsules fuera plebeyo

- b) La aplicación de la Ley Canuleia que permitía el acceso de los plebeyos a los cargos de los funcionarios públicos.
- c) La facultad otorgada a la clase social baja para ocupar puestos importantes en las jerarquías religiosas (esto por mandato de la Ley Ogulnia).
- d) El reparto de tierras a individuos antes desheredados.
- e) La acción de los tribunos Tiberio y Cayo Graco que exigieron mayores concesiones en cuanto a dotaciones de tierras estatales y la entrega de alimentos (Ley Fundamentaria) a favor de la población humilde, lo que generó una mayor división de las clases sociales romanas hasta la derrota y muerte de los dirigentes populares.
- f) Las rebeliones de esclavos.
- g) La división de los plebeyos en dos estratos: uno que alcanzó gran poderío económico y que pudo definitivamente adueñarse del control político, y otro mayoritario que continuó sin poseer bienes y para el que no había trabajo, a consecuencia del incremento de esclavos.

Así, gracias a las constantes luchas contra la nobleza gentilicia y a los acontecimientos mencionados con antelación, cesa la condición de pertenecer a la clase aristocrática para poder desempeñar una función pública. De esta manera los plebeyos pudieron ocupar cargos públicos que sólo podían desempeñar los patricios, por ende desaparece el monopolio de los cargos públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En base a lo anterior, podemos decir que durante este periodo así como en el anterior, tampoco la capacitación legislativa se consideró como un requisito para desempeñar un cargo público de representación popular. Sin embargo, es sumamente importante el hecho de que para ser Senador, primero se tenía que haber desempeñado el cargo de magistrado, lo que implica tener un cierto conocimiento o experiencia en el ejercicio y desempeño de cargos públicos.

III. IMPERIO.

Durante este periodo, hubo grandes cambios en las instituciones, especialmente desde el punto de vista político, por lo que esta época puede dividirse en dos periodos:

1) PRINCIPADO O DIARQUÍA.

Esta etapa se inicia con el advenimiento de Augusto al poder en el año 27 a.C. y acaba en el año 284 de nuestra era. El emperador compartía el poder con el Senado, pues este había adquirido gran fuerza política en la república al ser el único cuerpo permanente de Roma, ya que los cónsules duraban sólo un año en sus funciones. También reunía en su persona varias funciones republicanas, ya que se convirtió en tribuno, cónsul, procónsul de varias provincias, censor, Presidente del Senado, pontífex maximus, dirigía la política internacional y era el jefe militar.

Por otro lado, en los órganos legislativos hubo cambios, pues los Comicios decayeron y ya no intervinieron en la elaboración del derecho, cayendo en desuso la legislación popular y ocupando su lugar el Senadoconsulto, y es hasta esta época que el Senado se convierte en un verdadero cuerpo legislativo. Por lo regular el Senadoconsulto se emitía a petición del príncipe, después

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de una propuesta de él mismo, pero con el tiempo esta situación hizo perder economía al Senado, ya que votaba todas las proposiciones presentadas por el emperador, sin realizar corrección alguna, convirtiéndose así el Senadoconsulto en copia fiel de la voluntad del emperador. De esta manera el emperador fue concentrando el poder de legislar.

Con la creación de los tribunales del emperador, que administraban justicia, fueron dictadas sentencias (llamadas decreta) que eran antecedentes para casos análogos y permitían la creación jurisprudencial del derecho, a través de la cual el emperador realizaba sus ideas jurídicas sin tener que acudir a los Comicios o al Senado.

El emperador también tenía reservados sectores completos en la administración pública, por tal motivo emitía los mandata, que eran instrucciones que dirigía a sus empleados, y llegaban a ser importantes fuentes de derecho.

El pueblo se acostumbró a pedir opinión al emperador en controversias jurídicas, las respuestas que este daba se llamaban rescripta, y constituían fuentes de derecho.

Como alto magistrado que era el emperador publicaba normas obligatorias llamadas edicta, para magistrados y funcionarios inferiores, y se referían a cuestiones administrativas y civiles. Estos edicta imperiales sustituyen a las Leges Rogatae y Senadoconsultos.

Como puede apreciarse en esta primera fase del imperio no existieron requisitos específicos para poder desempeñar un cargo público en el órgano legislativo, pues el emperador era quien tenía el poder para decidir quienes ingresaban al poder público. Por lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tanto no importaba si las personas designadas por el emperador contaban o no con un determinado conocimiento o capacitación legislativa.

2) IMPERIO ABSOLUTO O DOMINATO.

Este periodo abarca desde el año 284 d.C. año en que se inicia el reinado de Dioclesiano, hasta la caída de la ciudad de Roma en 476 en el imperio de occidente y hasta 1453 en el imperio de oriente. En esta fase el emperador es el único órgano importante del Estado, ya que el Senado no tiene influencia alguna. La ciencia jurídica decayó y el posterior a Dioclesiano fue llamado derecho vulgar.

Las innovaciones incorporadas en Constituciones imperiales, consistían en adaptaciones del derecho romano al derecho local provincial. El derecho vulgar perdura en el occidente hasta la edad media y en el oriente sede su lugar al Hábeas Iuris Civilis de Justiniano.

Cuando Justiniano asciende al trono lleva a cabo una gran labor legislativa en un doble aspecto: como codificación y como labor creativa puesto que adoptó las normas jurídicas anteriores a las necesidades de su época y dictó disposiciones de nueva cuenta.

1.3. MÉXICO

En este apartado analizaremos de manera específica las condiciones que a través de los tiempos han sido requeridas para que una persona pueda desempeñar un cargo de elección popular en México, pues nuestro país ha ido experimentando cambios culturales, políticos y sociales, y con ello se han modificado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

también los criterios para establecer los requisitos para ser legislador. Es por ello que partimos de la época precolombina, pasando por la época colonial hasta llegar al México independiente, durante el cual fueron creadas diversas Constituciones en las que se establecen de manera expresa los requisitos para ser Diputado o Senador.

1.3.1. ÉPOCA PRECOLOMBINA

Durante esta época surgen, entre otras, las culturas de la mesa meridional mexicana: la zapoteca y mixteca. Estas se constituían por cinco clases sociales que son: los nobles, los comerciantes, artesanos, cazadores y pescadores. Su forma de gobierno fue en un principio de carácter eminentemente religioso, ocupando el primer lugar el sacerdote (quien por lo general era célibe, pero a veces se unía a la hija de un caudillo para dar un heredero), es decir, constituían una teocracia, sin embargo, más tarde predominó la monarquía.

Posteriormente surge la civilización maya, cuyas clases sociales eran: primeramente la nobleza, formada por caciques de ascendencia conocida; la segunda estaba integrada por los sacerdotes, y la última clase la formaban los esclavos.

La organización era la de ciudades-estados, cada Estado tenía su gobierno propio y estaba encabezado por un cacique (llamado Batab) que dirigía la política del Estado. "El puesto de este era de carácter electivo, pero se acostumbraba someter a diversos exámenes a los candidatos que deseaban el cargo público de Batab. Esto con el objeto de que se eligiera al más capaz e idóneo para desempeñar tal función".⁵

⁵ LÓPEZ REYES, Amalia. Historia de México de la Época Prehispánica. Segunda Edición, Editorial Continental, S.A., México, 1973, p. 61.

La corona pasaba de padres a hijos, sin embargo, la monarquía no era absoluta, ya que había un Consejo de Estado formado por funcionarios miembros de la familia, sacerdotes (llamados Ankines) y jefes de tribu.

Con respecto a esta civilización puede apreciarse que dentro de los requisitos necesarios para formar parte del Consejo de Estado, ninguno se refirió a la capacitación legislativa, sin embargo, nos parece relevante el hecho de que para poder desempeñar un cargo público como dirigente político de un Estado, es decir, ser Batab sí era necesario someterse previamente a múltiples exámenes.

En cuanto a los aztecas, hoy llamados mexicas, “una vez que se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y fundaron la ciudad de Tenochtitlan, se organizaron en una sociedad militar y religiosa, dirigidos por sus sacerdotes quienes posteriormente compartieron el mando con jefes guerreros”.⁶ Sin embargo, después de fundado México, cambiaron su gobierno oligárquico por el monárquico, eligiendo su primer rey.

La ciudad estaba dividida en barrios o calpullis y cada uno tenía una especie de secretario (llamado Calpellec), así como un representante en el Consejo de Estado (que recibía el nombre de Tlatoani), su función era manifestar el sentir popular de los electores.

La elección de los Tlatoani estaba hecha por los miembros del calpulli, tomando en consideración el prestigio intachable de los candidatos, ante su comunidad.

⁶ SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL, SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES. *La Ciudad de México. Antología de Lecturas, siglos XVI-XX*. Editado por Talleres de Imprenta Madero, S.A. de C.V., México, 1995, p. 34.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Tlatocan o Consejo de Estado estaba formado por 12 Tlatoanis, quienes nombraban al Tlacatecuhtli, esto es, al jefe de los hombres o Hueytlatoani. Este era elegido de entre los nobles más capaces o guerreros de mayor fama, y era el jefe supremo en todas las materias, excepto en el campo de la política, ya que los asuntos relativos a esta eran tratados por otro funcionario (llamado Serpiente Hembra o Cihuacóatl) que es como un primer ministro que sucedía al Tlacatecuhtli en el poder cuando este moría.

Como puede observarse inicialmente la organización de los mexicas se rigió por una monarquía absoluta, pero con el transcurso del tiempo esta se fue transformando en una monarquía de tipo electiva, ya que los miembros de cada calpulli designaban a la persona, es decir, al Tlatoani que debía representarlos en el Consejo de Estado, requiriendo únicamente que fuesen personas que gozaran de un prestigio intachable ante toda la comunidad del calpulli. Esto significa que la capacitación legislativa, experiencia o conocimiento no fueron tomados en cuenta para elegir a los Tlatoani, es decir, a los representantes de los electores en el Consejo de Estado.

1.3.2. ÉPOCA COLONIAL

Hernán Cortés fue el primer gobernante en la Nueva España, ya que el Ayuntamiento de Veracruz le otorgó los cargos de capitán general y gobernador desde el momento inicial de la Conquista. Cuando venció a los mexicas y se apropió de buena parte de sus riquezas pudo convencer a la Corona para que le fueran ratificados sus nombramientos. Los soldados conquistadores actuaron como vasallos de Cortés y disfrutaron de las encomiendas que este distribuyó.

Como Cortés partió a realizar nuevas empresas de conquista decidió comisionar al teniente Suazo y a los oficiales reales Estrada

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y Albornoz para gobernar Tenochtitlan. Los abusos que cometieron estos funcionarios y otros nuevos oficiales repercutieron en España, obligando a que el rey Carlos I, con el deseo de organizar de mejor manera el gobierno colonial, nombrara a Don Luis Ponce de León como juez de residencia y más tarde a otros funcionarios responsables sólo ante el monarca.

Para 1528, la Corona designó una primera Audiencia Gobernadora para estabilizar el orden político de la Nueva España; sin embargo se hizo necesaria una segunda Audiencia. La obra política del nuevo organismo fue positiva en general, ya que logró la pacificación del país y procuró el bienestar de las comunidades indígenas, mediante la acción bienhechora de algunos frailes misioneros. Desafortunadamente la codicia de la mayoría de los españoles impidió que continuaran estas acciones.

El rey Carlos I decidió entonces establecer el virreynato de la Nueva España en virtud de que existía la necesidad de centralizar el poder político para el beneficio de la Corona. De tal manera, que este fue la forma de gobierno que se impuso a la Nueva España desde 1535 hasta la consumación de la Independencia de México en 1821⁷. Al principio se dividieron los territorios en cuatro grandes provincias, pero a medida que se consolidaron las conquistas y se colonizó el país surgieron los llamados reinos, provincias y gobernaciones que eran subdivisiones político-administrativas amplias.

En la Nueva España, la máxima autoridad reconocida era el rey, y el virrey era el representante de la autoridad real, capitán general y gobernador del reino, Presidente de la Audiencia, jefe supremo de la administración, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la iglesia. No obstante los múltiples cargos que tenía el virrey, estaban sujetos a los mandatos del Real Consejo de Indias, institución creada por el rey de España como organismo

⁷ MORENO KALBATK, Salvador y otros, *op. cit.*, p. 280.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

intermediario entre su persona y los responsables de todas sus colonias en América.

Entre las principales funciones del Real Consejo de Indias estaban: autorizar nombramientos de virreyes y otros altos funcionarios coloniales, enviar a las colonias jueces visitadores y de residencia para supervisar los actos de gobierno y enjuiciar a los gobernantes desleales o ineficaces, dictar leyes generales y actuar como Tribunal Supremo de Justicia.

La Real Audiencia, que inicialmente tuvo carácter de gobernadora, se conservó, aunque sólo como organismo consultivo para auxiliar al virrey y como tribunal colonial ayudando a establecer el orden administrativo, jurídico y político.

En cada provincia de la Nueva España, existían numerosos funcionarios ubicados a niveles jerárquicos distintos, entre ellos gobernadores, alcaldes (mayores y menores) y corregidores. Algunos de ellos desatendían sus obligaciones y aprovechaban los cargos públicos que tenían para presionar a la población en su propio beneficio, lo cual lesionaba el orden político colonial.

Para corregir esta situación, en 1786 el rey Carlos III decidió reorganizar políticamente a la Nueva España, estableciendo las intendencias, cuyos funcionarios absorbían los problemas hacendarios, militares y judiciales, permitiendo un control centralizado de la Colonia. El país se dividió entonces en 12 intendencias, 3 gobiernos y 2 grupos de provincias internas.

Por todo lo anterior, podemos decir que en la época colonial no tuvo lugar la democracia, en virtud de que los cargos públicos eran designados por parte de la Corona.

En este mismo sentido, es importante señalar que la Corona otorgaba un cargo público en el gobierno, tomando en consideración de manera ineludible el origen de la persona y el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

color de su piel, ya que los españoles eran los únicos que podían tener la dirección del gobierno y la iglesia. En cuanto a los criollos (españoles nacidos en México) sólo podían desempeñar cargos como oficiales del ejército, sacerdotes y administradores de negocios, pues ocupaban un segundo plano en la escala social; mientras que la última clase, formada por los indios y negros, nunca en su vida podían desempeñar alguna de estas funciones públicas.

Como podemos observar, las condiciones que la Corona consideraba para designar un cargo público no estaban encauzadas a la capacitación legislativa, o en su caso, a la experiencia o conocimiento sobre esta materia.

1.4. MÉXICO INDEPENDIENTE

El movimiento independiente comprendió en México un periodo de once años que fue de 1810 a 1821. Las causas generatrices de esta insurrección fueron la desigualdad social, pues los criollos se sentían relegados a un segundo plano por los peninsulares; así como también la situación de los mestizos. pues estos no eran tomados en cuenta, es decir, que la ley no los reconocía lo que originó un descontento unánime.

Por otro lado, también influyeron causas de índole económico, pues existía un sistema de monopolios, estancos y barreras que tendían a impedir el libre comercio, además de que los impuestos eran muy elevados. También es importante señalar que el movimiento independiente tuvo gran auge gracias a causas externas como son: la división de las ideas de los enciclopedistas, las cuales se refieren a la libertad, igualdad y la división de poderes; también a las ideas de los fisiócratas, que sostenían la libertad de comercio y la industria; la revolución industrial; así como el ejemplo de la independencia de los Estados Unidos (en el año de 1776) y la Revolución francesa y, en general, las ideas libertarias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, es considerada como una madre de las constituciones hispanoamericanas.

Es interesante observar en esta Constitución que en muchos de sus artículos se abandona el tono de las normas tradicionales, usadas por las monarquías absolutas, ya que manifiesta en un principio básico que: "La soberanía reside esencialmente en la nación no en el monarca, pues en la nación estaban incluidos todos los habitantes que habían nacido en ese territorio, hablándose de la nación como una expresión equivalente al pueblo".⁸

Cabe señalar que "aún cuando de manera expresa no se precisaba en la Constitución de Cádiz que existía en el reino una división de poderes, si analizamos dicho ordenamiento desde la perspectiva de las constituciones actuales, encontramos que de hecho sí existía tal división de funciones, de tal suerte que el poder ejecutivo recaía en el rey, el legislativo en las Cortes y el judicial en un Supremo Tribunal de Justicia".⁹

Las Cortes, mismas que eran Asambleas Unicamerales, estaban integradas por todos los Diputados que representaban a la nación, nombrados por los ciudadanos españoles. Estos eran renovados en su totalidad cada dos años, y podían volver a ser elegidos mediante una diputación.

Con respecto a los requisitos para ser miembro electo de la diputación, esta Constitución estableció los siguientes:

- *"Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.*

⁸ FLORES GÓMEZ, Fernando. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Segunda Edición, Editado por la UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1998, p. 23.

⁹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México, 1812-1940*. Editado por el Centro de Investigaciones Científicas "ING. JORGE L. TAMAYO", A.C., México, 1996, p. 69.



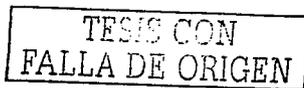
- *Mayor de 25 años.*
- *Ser natural o vecino de la provincia con residencia de por lo menos 7 años.*
- *Tener una renta anual proporcional, es decir, que sea suficiente para mantenerse con decencia.*
- *No tener empleos que requieran nombramiento del rey”.*

En cuanto al primer requisito es importante mencionar que: “son considerados ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas tratan su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, estando avecinados en cualquier pueblo de los mismos; los extranjeros naturalizados españoles que hubiesen obtenido de las Cortes carta especial de ciudadano; los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en España, nacidos en territorio español, que no hubiesen salido del mismo sin autorización del gobierno y que al cumplir veintitún años de edad se hubiesen avecinado en el territorio español, ejerciendo profesión, oficio o industria útil”.¹⁰

Con base en lo anterior, se puede decir que la Constitución de Cádiz de 1812 es la primera disposición de carácter legal que rigió la vida del México independiente. Asimismo cabe señalar que este ordenamiento dispuso por primera vez, de manera expresa, lo relativo a los requisitos necesarios para figurar como candidato a representante popular, es decir, a Diputado.

Sin embargo, como puede observarse, esta Constitución no estableció en los requisitos para ser Diputado, alguno que verse sobre la capacitación legislativa.

¹⁰ *ibid.*, pp. 61-62.



1.4.2. CONSTITUCIÓN DE 1824

Esta Constitución fue el resultado de una lucha entre centralistas y federalistas, misma que se dividió a favor de estos últimos, en virtud de que las provincias se inclinaron como firmes partidarias del sistema federal, siendo este un fuerte apoyo para que triunfara y se plasmara en la nueva Constitución.

“La Constitución de 1824, en los términos del Diccionario Jurídico Mexicano, se trata de la primera Constitución federal de México”.¹¹ Esta fue elaborada por el Segundo Congreso Constituyente Mexicano, su promulgación fue hecha el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Guadalupe Victoria primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Esta en su artículo 4º establece lo siguiente:

“La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa popular federal”.

El sistema federal que se preconiza en este ordenamiento tiene su antecedente en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. También de ella toma la denominación de Constitución de los Estados Unidos (mexicanos, en este caso).

En cuanto al Supremo Poder de la Federación, este se consideraba emanado del pueblo y se dividía para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.

Por lo que hace al Poder Legislativo, este se depositó en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, es decir, se estableció un sistema bicameral. La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

¹¹ *Ibid.*, p. 109.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta Constitución establece como requisitos para ser Diputado los siguientes:

- *“Ser mexicano.*
- *Tener 25 años cumplidos en el momento de la elección.*
- *Tener 2 años de vecindad en el Estado que elegía o haber nacido en él.*
- *Tener una renta o salario anual que permita vivir decorosamente”.*

Para el caso de los no nacidos en el territorio de la nación mexicana deberían tener más de 8 años de vecindad, y ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República o una industria que produjese mil pesos cada año.

También podían ser Diputados los nacidos en cualquier otra parte de la América que en 1810 dependía de España, siempre que no se hubiesen unido a otra nación, tuvieran 3 años de vecindad en el Estado que elegía. Los militares no nacidos en el territorio de la República pero que con las armas hubieran sostenido la independencia de país, además de los requisitos iniciales para ser Diputado, podían ser electos si contaban con 8 años de vecindad en la nación.

Con respecto a las personas que no podían desempeñar el cargo de Diputado, esta Ley Fundamental estableció lo siguiente:

“No pueden ser diputados sino hasta después de haber cesado absolutamente en sus destinos 6 meses antes de las elecciones:

- *El Presidente y Vicepresidente de la Federación.*
- *Los miembros de la Corte Suprema de Justicia.*
- *Los secretarios del despacho y los oficiales de sus Secretarías.*
- *Los empleados de Hacienda, cuyo encargo se extendiera a toda la Federación.*
- *Los gobernadores de los Estados o territorios.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- *Los comandantes generales.*
- *Los arzobispos y obispos.*
- *Los gobernadores de los arzobispados y obispados.*
- *Los gobernadores de los arzobispados y obispados.*
- *Los jueces de circuito y los comisarios generales de Hacienda y Guerra”.*

Con respecto al Senado, este estaba integrado con 2 Senadores por cada Estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus Legislaturas, y renovados por mitad cada dos años. “Cuando una misma persona fuese electa Senador y Diputado, debería preferir la elección primera en tiempo”.¹²

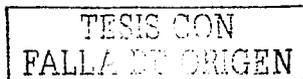
Los requisitos aplicables a la elección de Senador eran los mismos que para ser electo Diputado, salvo el de la edad que debería de ser de 30 años cumplidos al momento de la elección.

Del análisis de los requisitos que anteceden se desprende que ninguno consideró a la capacitación legislativa como requisito para ser Diputado o Senador.

1.4.3. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

Sólo habrían de transcurrir doce años para que fuera creada la Constitución Centralista de 1836, llamada las Siete Leyes Constitucionales. Con este ordenamiento se buscó evitar los abusos del poder público, estableciendo un sistema de gobierno republicano, representativo popular. Cabe destacar que fue establecido el llamado Supremo Poder Conservador, ideado para que fuera árbitro de la nación, de tal forma que ninguno de los

¹² VEGA VERA, David M. *Una Forma Republicana de Gobierno*. Editado por la UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1998, p. 24.



poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pudiese traspasar los límites de sus atribuciones.

El Supremo Poder Conservador, según la Constitución Centralista, quedó depositado en 5 individuos, los cuales debían cumplir con los siguientes requisitos:

- *“Ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos ciudadanos.*
- *Tener el día de la elección 40 años cumplidos y un capital (físico o moral) que le produjera por lo menos 3 mil pesos de renta anual.*
- *Haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: Presidente o Vicepresidente de la República, Senador, Diputado, secretario del despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia”.*

Por lo que respecta al Poder Legislativo, este residió en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los que serían elegidos popular y periódicamente.

En el caso de la Cámara de Diputados, la base para la elección de sus miembros era la población. “Las elecciones de Diputados eran calificadas por el Senado, pero sólo con respecto a las cualidades legales del individuo electo”.¹³

Los requisitos que esta Constitución estableció para ser Diputado, fueron los siguientes:

- *“Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América que en 1810 dependía de España y, siendo independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.*

¹³ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 192.

- *Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elige.*
- *Tener 30 años cumplidos de edad el día de la elección.*
- *Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo por lo menos 1500 pesos anuales”.*

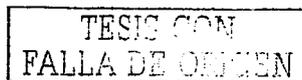
Asimismo, dentro de sus preceptos, determinó quiénes no podían ser electos Diputados, encontrándose los siguientes:

- *“El presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador, mientras lo fuesen, y un año después.*
- *Los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial.*
- *Los sacerdotes del despacho y oficiales de su Secretaría.*
- *Los empleados generales de Hacienda.*
- *Los gobernadores de los departamentos, mientras lo fuesen, y 6 meses después.*
- *Los arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, provisoros y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio”.*

La Cámara de Senadores, a su vez, se componía de 24 miembros, y los requisitos que esta Ley Fundamental determinó para poder ocupar este cargo son:

- *“Ser ciudadano mexicano por nacimiento en actual ejercicio de sus derechos.*
- *Tener de edad, el día de la elección, 35 años cumplidos.*
- *Tener un capital (físico o moral), que le produjese por lo menos 500 pesos anuales”.*

Al igual que para ser Diputado, este máximo código señaló que no podían ser Senadores:



- *“El presidente de la República, mientras lo fuese, y un año después.*
- *Los miembros del Supremo Poder Conservador, y los de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial.*
- *Los secretaríos del despacho y oficiales de sus Secretarías.*
- *Los empleados generales de Hacienda, ni los gobernadores de los departamentos, mientras lo fuesen y 6 meses después”.*

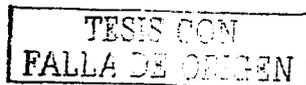
Con base en lo anterior, se puede concluir que dentro de los requisitos para ser Diputado o Senador, citados en la Constitución Centralista de 1836, ninguno hizo alusión a la capacitación legislativa.

1.4.4. CONSTITUCIÓN DE 1857

El Plan de Ayuda del 1º de marzo de 1854 tuvo gran importancia para el México moderno, ya que puso fin a la dictadura de Santa Anna. De Ayutla surgió el acuerdo de que cada Estado enviara un representante a la convocatoria al Congreso Constituyente que se realizó el 17 de octubre de 1855.

“La primera junta preparatoria del Congreso Constituyente se celebró el 14 de febrero de 1856 en la ciudad de México. Para el 17 de febrero del mismo año el Congreso inicia sesiones, ocupándose de cuestiones relativas a la Constitución y sus leyes orgánicas”.¹⁴ Luego de varios debates entre los integrantes del Congreso Constituyente, fue promulgada la Constitución el día 5 de febrero de 1857, por más de 90 representantes ante el Congreso, y después por el Presidente Ignacio Comonfort. De esta manera, se estableció una Constitución federalista, siendo México una República representativa y democrática, formada por Estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, pero

¹⁴ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *op. cit.*, p. 115.



unidos en una federación. El Supremo Poder de la Federación quedó dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

En cuanto al Poder Legislativo es importante señalar que en el Dictamen y Proyecto de Constitución Política del 16 de junio de 1856, el Constituyente acordó el sistema unicameral, adoptado posteriormente por la Constitución de 1857, estableciendo en su artículo 51 que:

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

La Asamblea estaba integrada por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. El Constituyente de 1857, fijó los siguientes requisitos para ser Diputado:

- *“Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.*
- *Tener 25 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.*
- *Ser vecino del Estado o territorio que hace la elección.*
- *No pertenecer al estado eclesiástico”.*

“El cargo de Diputado fue considerado incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo”.¹⁵

Cabe destacar que el Senado fue restablecido por iniciativa de Benito Juárez, consumada el 13 de noviembre de 1874, por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada. De esta manera surge nuevamente el sistema bicameral, pues el artículo 51 Constitucional estableció lo siguiente:

¹⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 232.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"El Poder Legislativo de la nación se depositará en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Como se puede apreciar, en el apartado de esta Constitución que se refiere a los requisitos que debían acreditarse para ser Diputado, tampoco fue exigida la capacitación legislativa, pues sólo se determinaron requisitos relacionados con la edad, la nacionalidad, la vecindad de la persona con el Estado o territorio y con el hecho de no pertenecer al estado eclesiástico.

1.4.5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución de 1917, consecuencia directa de la de 1857, "fue en su día y es hoy, a través de las múltiples adaptaciones de sus reformas, la canalización al Estado mexicano actual de gran estabilidad institucional, que va permitiendo estructuras democráticas más logradas, de mayor progreso y alcances, en beneficio de amplios estratos sociales, marginados en el pasado y todavía no plenamente incorporados".¹⁶

Es importante mencionar que el Plan de San Luis (5 de octubre de 1910), el Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911) y el Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913) contribuyeron a preparar el proyecto de Constitución elaborado en Querétaro el 1º de diciembre de 1916, y que lleva la firma de Venustiano Carranza.

El Plan de San Luis Potosí denuncia la falta de libertad y democracia en el país. Desconoce las elecciones efectuadas para Presidente y Vicepresidente y para integrar el Poder Legislativo. Rechaza al gobierno de Porfirio Díaz y a los gobernadores que no

¹⁶ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *op. cit.*, p. 152.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

suscriben el Plan. Se nombra a Francisco I. Madero Presidente interino y se señala el 20 de noviembre de 1910 a las 6:00 p.m. para que el pueblo se levante en armas contra Porfirio Díaz. Se prometen elecciones libres y apoyo a los campesinos.

El Plan de Ayala, firmado por Emiliano Zapata, desconoce en su punto dos al Presidente Madero; defiende la reforma agraria: el reparto de tierras y la expropiación de latifundios.

El Plan de Guadalupe, signado por Venustiano Carranza, desconoce al gobierno del general Victoriano Huerta y aquí se designa jefe del ejército constitucional. En el documento se estipula que Carranza debería enviar al Congreso un proyecto de Constitución en el plazo máximo de dos meses. Este fue redactado por José Manuel Rojas y entregado el 1º de diciembre de 1916, como reforma a la Constitución de 1857.

La nueva Constitución quedó firmada el día 31 de enero de 1917. Venustiano Carranza, como primer jefe del ejército constitucional encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, proclamó dicha Constitución el día 5 de febrero del mismo año, para entrar en vigor el 1º de mayo de 1917.

En cuanto a la soberanía nacional y forma de gobierno, la Constitución de 1917 dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO 39: La soberanía nacional reside originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."

ARTÍCULO 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, ...

ARTÍCULO 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión..."

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

En cuanto a la división de poderes, esta Ley Fundamental determinó lo siguiente:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".

Con respecto al Poder Legislativo, este quedó depositado en un Congreso General que adoptó un sistema bicameral, es decir que se integra por dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La primera se compuso de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos. La elección de Diputado se estableció de manera directa y en los términos que dispuso la Ley Electoral.

La Carta Magna de 1917 estableció los siguientes requisitos para ser Diputado:

- *"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.*
- *Tener 25 años cumplidos el día de la elección.*
- *Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de ella.*
La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.
- *No estar en servicio activo en el ejercicio federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella.*
- *No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección.*
Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y los jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en sus distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos 90 días antes del de la elección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- *No ser ministro de algún culto religioso”.*

Por su parte la Cámara de Senadores quedó integrada por 2 miembros por cada Estado y 2 por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. Cada Senador duraría en su cargo cuatro años.

Cabe señalar, que la Constitución de 1917 señaló como requisitos para ser Senador los mismos que para ser Diputado, excepto el relativo a la edad, que sería la de 35 años cumplidos el día de la elección.

Con respecto a lo anterior, es importante mencionar que el 2 de julio de 1918, Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, decreta la “LEY PARA LA ELECCIÓN DE PODERES FEDERALES”, que en su capítulo IV, denominado “De los Electores y de los Elegibles”, estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 41: Son elegibles para el cargo de Diputados al Congreso de la Unión, todos los que teniendo la calidad de elector reúnan, además, los siguientes requisitos:

- *Ser ciudadano mexicano por nacimiento y haber cumplido 25 años el día de la elección, y*
- *Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de ella.*
La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular o desempeño de funciones diplomáticas representando a la Nación.

ARTÍCULO 42: Son elegibles para el cargo de senador al Congreso de la Unión, todos los que, teniendo la calidad de elector, reúnan, además, los requisitos que señala el artículo anterior para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ser diputado, salvo el de la edad, que será de 35 años cumplidos el día de la elección”.

Con respecto a la calidad de elector de que se habla en los preceptos anteriores, la ley en comento dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 37: Son electores, y por lo tanto, tienen derecho a ser inscritos en las listas del censo electoral de la sección de su domicilio respectivo, todos los mexicanos varones mayores de 18 años, si son casados, y de 21 si no lo son, que estén en el goce de sus derechos políticos e inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio”.

Por otro lado, esta misma ley determinó lo siguiente:

“ARTÍCULO 43: Es nula la elección de Diputado y de Senador que recaiga:

- I. Sobre militares en servicio activo en el ejército federal o sobre los que tengan mando en la policía, en la gendarmería rural o sobre cualquier fuerza pública en el distrito donde se haga la elección, salvo que unos y otros se hubieren separado 90 días antes del día en que ella se verifique.*
- II. Sobre secretarios o subsecretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se hayan separado definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección.*
- III. Sobre los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y los jueces federales o del Estado, en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección.*
- IV. Sobre los ministros de algún culto religioso.*
- V. Sobre los que desempeñen el cargo de presidente de la República durante el tiempo de su encargo.*
- VI. Sobre los que desempeñen el cargo de presidente de Ayuntamiento en municipalidades que constituyan uno o más*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

distritos electorales o la mayor parte de un solo distrito electoral, salvo que se hayan separado definitivamente de sus cargos tres meses antes del día de la elección o que sean elegidos en lugares donde no ejerzan autoridad".

Resulta pertinente señalar que el artículo 55 de la Constitución de 1917, siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez, en 1933 se reforma por primera vez para incorporar el requisito de separación definitiva de sus funciones para ser Diputados, de determinados funcionarios y para establecer la no reelección inmediata en el cuerpo legislativo. La segunda reforma, en 1972, siendo Presidente Luis Echeverría Álvarez, disminuye la edad mínima para ser Diputado de 25 a 21 años, en tanto que la siguiente bajo el mismo mandato presidencial, en 1974, suprime el concepto "territorio". La cuarta reforma, en 1977, con el Presidente José López Portillo, establece requisitos de origen o vecindad y residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la elección, para ser candidato a Diputado plurinominal.

Asimismo cabe mencionar que con la primera reforma en 1933, siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez, el contenido original del artículo 59 pasa a formar íntegramente el artículo 58 (requisitos para ser Senador). La segunda reforma de este artículo se realiza en 1972, siendo Presidente Luis Echeverría Álvarez, en la cual se disminuye de 35 a 30 años la edad mínima para ser Senador.

En base a los requisitos que preceden se puede decir que la Constitución de 1917, al igual que todas las anteriores a ella, omitió considerar a la capacitación legislativa como requisito para ser Diputado o Senador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO

REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O SENADOR EN EL DERECHO COMPARADO

2.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La Ley Suprema de este país es la Constitución de Estados Unidos de América, la cual fue redactada en 1787 y ratificada en 1788 por dos tercios de los Estados, entrando en vigor en 1789.

La base constitucional relativa a la integración del Poder Legislativo, así como a su forma de elección se encuentra establecida en el siguiente precepto:

“ARTÍCULO 1

PRIMERA SECCIÓN

Todos los Poderes Legislativos otorgados a la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

SEGUNDA SECCIÓN

1. La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, y los electores deben poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local.

2. No será representante ninguna persona que no haya cumplido 25 años de edad y haber sido ciudadano de los Estados

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Unidos durante siete años, y que no sea habitante del Estado en el cual se le designe, al tiempo de la elección.

3. El número de representantes no excederá de uno por cada 30 mil habitantes con tal de que cada Estado cuente con un representante cuando menos.

4. Cuando ocurran vacantes en la representación de cualquier Estado, la autoridad ejecutiva del mismo expedirá un decreto en que se convocará a elecciones con el objeto de llenarlas.

TERCERA SECCIÓN

1. El Senado de los Estados Unidos, se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada Senador dispondrá de un voto.

2. Tan pronto como se haya reunido a virtud de la elección inicial, se dividirán en tres grupos tan iguales como sea posible. Las actas de los Senadores del primer grupo quedarán vacantes al terminar el segundo año; las del segundo grupo, al expirar el cuarto año y las del tercer grupo, al concluir el sexto año, de tal manera que sea factible elegir una tercera parte cada dos años, y si ocurren vacantes, por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún Estado, el Ejecutivo de éste podrá hacer designaciones provisionales hasta el siguiente período de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes.

3. No será Senador ninguna persona que no haya cumplido 30 años de edad y haber sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, al tiempo de la elección, no sea habitante del Estado o parte del cual fue designado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEXTA SECCIÓN

2. A ningún Senador ni representante se le nombrará, durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las Cámaras mientras continúe en funciones”.

Del artículo antes mencionado se desprende que el Senado “El club más cerrado del mundo”, según John Kennedy, está compuesto de 100 miembros, pues como se menciona anteriormente a cada Estado le corresponden dos representantes.

Según la fecha de su primer nombramiento se usan los términos “senior” (el más antiguo) y “junior” (el más reciente) para los Senadores del mismo Estado. Estos términos no se usan como meros “apodos”, al contrario ya que el Senado funciona según un rígido criterio de antigüedad. Es por ello que todos los puestos más importantes de esta Cámara corresponden por derecho a los Senadores más antiguos, siendo la única excepción el puesto de Presidente del Senado que corresponde al Vicepresidente de la República.

Por lo que hace a la Cámara de Diputados, esta consiste de 435 congresistas, elegidos por dos años y adjudicados proporcionalmente a los 50 Estados.

Por lo anterior, se puede concluir que la Constitución de los Estados Unidos de América únicamente establece como requisitos para ser Diputado o Senador, el de la edad, la ciudadanía y el de habitar en el Estado en el cual se le designe, al tiempo de la elección, sin considerar a la capacitación legislativa como requisito necesario para ser miembro de la Cámara de Representantes o del Senado.

TRIPLO
FALLA DE ORIGEN

Es importante destacar que dicho ordenamiento legal establece como requisitos para ser Diputado o Senador una mayor edad, en relación con la que determina nuestra Carta Magna. Asimismo cabe mencionar que el mandato de los integrantes de la Cámara de Representación dura un año menos que el de nuestros Diputados, no así el mandato de los Senadores, pues este consta de un período igual al que establece nuestra Constitución Política.

De igual forma, cabe hacer notar que en la Constitución estadounidense no se encuentra establecido el principio de la no reelección, por lo tanto se deja abierta la posibilidad de que los miembros del Congreso Americano se reelijan indefinidamente como legisladores.

2.2. INGLATERRA

El gobierno del Reino Unido es una monarquía parlamentaria basada en una Constitución no escrita, que ha evolucionado a lo largo de los siglos y comprende leyes estatutarias, derecho común (basado en precedentes judiciales) y la costumbre.

El legislativo inglés, o sea el Parlamento, es una de las Asambleas representativas más antiguas del mundo, formada técnicamente por tres bloques: La Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. En este sistema parlamentario la Corona es considerada la autoridad suprema, la cual ha dado automáticamente su consentimiento real a las decisiones adoptadas por la Cámara Baja desde hace casi tres siglos.

En cuanto a la Cámara de los Comunes, equiparable a la Cámara Baja, es una Asamblea representativa proveniente de la elección popular, integrada actualmente por 659 miembros.¹⁷ Los

¹⁷ Estos fueron elegidos en las elecciones generales más recientes que tuvieron lugar el 1° de mayo de 1997.



Comunes son conocidos como Diputados del pueblo y duran en el cargo 5 años. Al respecto cabe señalar que es costumbre constitucional que estos representen a la totalidad e indivisibilidad del pueblo británico y no al Distrito en particular en el cual son electos.

Con relación a los requisitos que se deben reunir para ser designado candidato "son numerosas las reglas que han estado en vigor al correr de los tiempos, la última condición, trasnochada ya, de residencia se rechazó en 1774, y hoy muchos miembros representan a Distritos electorales en que no viven; mientras que los requisitos de propiedad quedaron eliminados en 1958".¹⁸ Dentro de los requisitos actuales están: los de tipo religioso que establecen que se descalifica a los clérigos de la iglesia de Inglaterra, excepto los de Gales, a los ministros de la iglesia de Escocia y a los sacerdotes católicos romanos, así como también el que determina que el miembro tendrá que ser mayor de edad, es decir, contar con 21 años y tener la calidad de ciudadano inglés (por nacimiento o por naturalización), o sea no ser extranjero, y dispuesto a emitir un voto simple o una promesa de lealtad compatible con cualquier matiz de creencia o no creencia religiosa. Además, no debe pertenecer a las fuerzas armadas, ni desempeñar cargos remunerados para la Corona, ni ser convicto por traición o delito grave (sentenciado a prisión por más de un año). Cabe mencionar que las mujeres empezaron a poder ser elegidas en virtud del Acta del Parlamento de 1918.

Por otro lado, son 1272 miembros los que constituyen la Cámara Alta denominada también Cámara de los Lores. Cabe señalar que sólo 26 de ellos son Lords Spiritual, de los cuales 24 son obispos y los 2 restantes arzobispos de la iglesia anglicana, los restantes (los pares del reino, hereditarios, vitalicios y de apelación ordinaria), tienen el rango de Lord temporal. Todos ellos llegan a su cargo ya sea ejerciendo su derecho hereditario o directamente

¹⁸ ZINK, Harold. Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno. Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, 1965, p. 120.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por nombramiento real, siendo esta última modalidad la más común actualmente. No obstante, esto no ha impedido que quienes acceden por derecho de cuna a esta Cámara sean aún la mayoría.

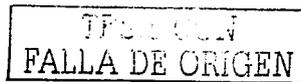
Al respecto, resulta oportuno mencionar que el Primer Ministro Tony Blair, quien obtuvo una mayoría considerable en las últimas elecciones generales celebradas el 1º de mayo de 1997, propuso una ley para regular las relaciones existentes entre los dos órganos del Parlamento, en la cual se hace deseable sustituir a la Cámara Alta en su actual composición, por una segunda Cámara emanada de la voluntad popular que sustituya al cuerpo legislador ajeno al escrutinio de las urnas fundado en derechos hereditarios, sin embargo, hasta hoy día no ha sido posible realizar este cambio.

Los Lores ocupan su cargo sólo durante el tiempo en que duran las funciones religiosas que desempeñan, tratándose de los espirituales, pues en el caso de los Lores temporales, el cargo tiene carácter vitalicio.

En la práctica esta Cámara desempeña un papel consistente en proporcionar análisis y puntos de vista sabios y reflexivos para valorar la legislación. Por este hecho es que a los Lores se les considera “una ilustrísima Comisión de redacción o de segunda lectura respecto de los proyectos procedentes de los Comunes”.¹⁹

Con base en lo que antecede, se puede concluir que el centro del poder parlamentario radica en la Cámara Alta, pues el poder de los Lores se encuentra limitado, toda vez que esta Cámara es considerada un órgano revisor que debe complementar a la Cámara de los Comunes y no rivalizar con ella. Por otro lado, existe una diferencia muy marcada entre una Cámara y otra, pues por su parte los Lores representan el principio aristocrático, mientras que los Comunes representan el principio democrático.

¹⁹ www.elpais.es/temas/dossieres/britanicas2001. 20/03/2001.



Ahora bien, al comparar nuestra Cámara de Diputados con la de los Comunes, podemos observar que esta última se integra con un mayor número de representantes, para ser precisos 159 miembros más, y duran en su cargo dos años más que nuestros legisladores.

Por lo que hace a la Cámara Alta, esta se encuentra constituida por un número de miembros supremamente mayor al de nuestro Senado, esto debido a que el cargo de la mayoría de los Lores es de carácter vitalicio, lo que significa que esta Cámara no mantiene una renovación constante de sus miembros. De aquí que no sea posible la reelección de los Lores, sin embargo, esta sí procede para los miembros que componen la Cámara Baja.

Del análisis de los requisitos de elegibilidad que establece este régimen parlamentario se desprende que no hace referencia a la capacitación legislativa como requisito necesario para ser miembro de la Cámara de los Comunes o de los Lores, pues en este último caso, ni siquiera se determina condición alguna para acceder al cargo, pues los Lores ingresan al mismo, ya sea ejerciendo algún derecho hereditario o por nombramiento real.

Como se puede observar, la composición del parlamento británico dista mucho de la forma en que se integra nuestro Órgano Legislativo Federal.

2.3. ESPAÑA

En esta nación el Poder Legislativo se deposita en las Cortes Generales, a quienes corresponde las funciones de ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos, controlar la acción del gobierno y las demás competencias que les atribuya la Constitución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Congreso de los Diputados y el Senado son los órganos que integran las Cortes Generales, cuyos miembros son representantes del pueblo español. Dicho Congreso se rige básicamente por lo dispuesto en la Constitución y en su reglamento.

La Ley Fundamental de este país reserva al Congreso una serie de funciones y facultades que revelan su supremacía, además establece que este contará con un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, los cuales deberán ser elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

Con respecto a lo anterior cabe señalar que la normatividad encargada de concretar el número de Diputados es la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la cual ha sido modificada en diversas ocasiones, la última fue el 21 de abril de 1999. Este ordenamiento ha fijado en 350 el número de miembros que deben constituir el Congreso de los Diputados. Este es elegido por cuatro años, es decir, el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. En ambos casos, la renovación afecta a la totalidad de sus miembros.

Por su parte el Senado, la Cámara de representación territorial cuya duración es de cuatro años, actualmente se compone por un total de 259 Senadores elegidos por un doble procedimiento:

- a) La mayor parte de ellos (208) son elegidos en circunscripciones provinciales, es decir, cada provincia elige a cuatro Senadores, por sufragio universal, libre, igual directo y secreto por los votantes de cada una de ellas de acuerdo con un sistema mayoritario. No obstante en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular constituye una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores (art.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

69.3 de la Constitución española y 165.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General -LOREG-).

- b) Por otra parte, las Comunidades Autónomas designarán un Senador y otro más, por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa, o en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional (art. 69.5 constitucional y 165.4 LOREG).

Es importante mencionar que el referente que sirve de base para determinar el número concreto de Senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma es el censo de población vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones al Senado. Con base en ello es que en la actualidad existen 51 Senadores designados por la Comunidades Autónomas.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad, cabe destacar que el artículo 68.3 de la Constitución de este país, únicamente establece lo siguiente:

“Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos”.

Por su parte, el artículo 70 de la misma Ley Fundamental determina que el ordenamiento legal que establecerá las causas de inelegibilidad e incompatibilidad será la Ley Electoral. En efecto, esta legislación señala en su título primero denominado “DISPOSICIONES COMUNES PARA LAS ELECCIONES POR SUFRAGIO UNIVERSAL Y DIRECTO”, capítulo segundo, artículo sexto, lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"1. Son elegibles los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad:

- a) *Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges.*
- b) *Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas.*
- c) *Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.*
- d) *El Defensor del pueblo y sus adjutos.*
- e) *El Fiscal General del Estado.*
- f) *Los Subsecretarios, Secretarios generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.*
- g) *Los jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.*
- h) *Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.*
- i) *Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.*
- j) *Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.*
- k) *Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Gobernadores y Subgobernadores Civiles y las autoridades similares con distinta competencia territorial.*
- l) *Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.*

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- m) Los Presidentes y Directores generales de las entidades gestoras de la seguridad social con competencia en todo el territorio nacional.
- n) El Director de la Oficina del Censo Electoral.
- o) El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.
- p) El Presidente, los Consejeros y el Secretario General de Seguridad Nuclear.

2. Asimismo son inelegibles:

- a) Los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena.
- b) Aunque la sentencia no sea firme, los condenados por un delito de rebelión o los integrantes de organizaciones terroristas condenados por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas.

3. Durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción:

- a) Quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio estatal.
- b) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- c) Los Presidentes y Directores de los órganos periféricos de las entidades gestoras de la seguridad social.
- d) Los Secretarios generales de las Delegaciones del Gobierno y de los Gobiernos Civiles.
- e) Los Delegados provinciales de la oficina del Censo Electoral".

Con respecto a la calificación de inelegible, es importante mencionar que esta procederá (respecto de quienes incurran en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

alguna de las causas mencionadas anteriormente), el mismo día de la presentación de su candidatura, o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones.

Por otro lado, el artículo 155 de la ya multicitada Ley Electoral establece las siguientes causas de incompatibilidad de Diputados y Senadores:

1. *“Las causas de inelegibilidad de los Diputados y Senadores lo son también de incompatibilidad.*
2. *Son también incompatibles:*
 - a) *El Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia.*
 - b) *Los miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno en los Puertos Autónomos, Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje.*
 - c) *Los Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las Cajas de Ahorro de fundación pública”.*

Asimismo cabe destacar que el Reglamento del Congreso no hace referencia expresa de algún otro requisito de elegibilidad para desempeñar un cargo de representación.

Tomando en consideración lo antes expuesto, se podría decir que España se rige por un sistema parlamentario bicameral, en donde el Congreso de los Diputados mantiene una preponderancia sobre el Senado.

Ahora bien, de las disposiciones de mérito se infiere que la capacitación legislativa no es un requisito de elegibilidad para ocupar un cargo de representación popular en las Cortes Generales,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ya que únicamente hacen referencia a causas de inelegibilidad e incompatibilidad, las cuales no tienen nada que ver con la capacitación de Diputados y Senadores.

Por otro lado, se puede apreciar que este sistema constitucional, al igual que el de Estados Unidos, tampoco establece el principio de la no reelección, de ahí que los Diputados y Senadores puedan reelegirse sin impedimento alguno para el periodo inmediato, notándose así una de las diferencias con nuestro sistema parlamentario. Asimismo cabe señalar que las Cortes Generales se diferencian de nuestro Poder Legislativo por la duración del cargo de los representantes, y porque el número de miembros que integran cada una de las Cámaras es sumamente variable.

2.4. FRANCIA

Francia, se define hoy así misma como una República indivisible, laica, democrática y social; además asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión respetando todas las creencias. Tal es el contenido esencial del artículo 1º de la Constitución de la Quinta República, promulgada el 4 de octubre de 1958, por iniciativa del General Charles de Gaulle.

Este ordenamiento ha marcado su adhesión a la existencia del sistema parlamentario bicameral, es decir, a la yuxtaposición de dos Cámaras representativas: una la Asamblea Nacional, que representa más directamente a la población, y la otra, el actual Senado, destinado a garantizar tanto la representación de las entidades territoriales de la República, como la representación de los franceses que habitan en el extranjero.

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

Al respecto, cabe precisar que en los artículos 24 al 30 de la Constitución en comento, el pueblo francés establece los contenidos y formas de su régimen parlamentario.

En este sistema la Cámara que posee la suprema autoridad legislativa es la Asamblea Nacional, creada el 17 de junio de 1789, la cual está compuesta por 577 Diputados elegidos por sufragio universal directo, para un periodo de 5 años. Sin embargo, este periodo puede reducirse en el caso de que la Asamblea sea disuelta por el Presidente de la República (tal como sucedió en 1962, 1968 y 1981).

En cuanto al órgano de representación territorial, es decir, el Senado, cabe hacer notar que la vida de este en Francia es relativamente reciente, ya que data de 1875.²⁰ Este se encuentra integrado por 321 miembros, elegidos para un periodo de 9 años y que es renovable por tercios cada tres años. Es por ello que los Senadores se clasifican en series A, B y C, cuya importancia es sensiblemente igual.

La facultad de ser elegible para la Asamblea Nacional y el Senado está sometida a ciertos requisitos que son:

- En primer lugar una condición de edad: es necesario tener 23 años cumplidos, para el caso de Diputado y 35 para Senador.
- En segundo lugar una condición de nacionalidad: los nacionalizados no son elegibles más que a partir de los 10 años de su nacionalización.
- En tercer lugar una condición propia de los varones: haber cumplido el servicio militar.
- Por último, no estar afectado de inelegibilidad, ya sea absoluta (es la que resulta de la conducta a penas por actos

²⁰ En dos ocasiones, en 1946 y en 1969, se ha sometido a consideración del pueblo francés la desaparición del Senado y ambas veces se ha votado por su permanencia.

TEMA CXXV
FALLA DE ORIGEN

criminales) o relativa (es la que se refiere a ciertas categorías de funcionarios).

Del análisis de las consideraciones anteriores se desprende que en el Parlamento francés, la Asamblea Nacional aparece como un órgano colegiado más favorecido que el Senado, además de que los miembros de este son electos por voto indirecto, mientras que los Diputados lo son por voto directo.

Lo anterior no significa que los Senadores no puedan ser reelegidos, pues el régimen parlamentario de este país, al igual que el de España y Estados Unidos, no impide la reelección de Diputados o Senadores.

También se puede decir que la Asamblea y nuestra Cámara de Diputados son semejantes en cuanto al número de miembros que las integran, pues por lo que hace a la duración del cargo, ambas difieren. Por su parte el Senado se constituye con una fisonomía muy específica que dista del nuestro.

Con respecto a los requisitos de elegibilidad para ser Diputado o Senador en Francia, podemos observar que la capacitación legislativa no es considerada como tal, pues como se puede apreciar, sólo se establecen condiciones relacionadas con la edad, la nacionalidad y causas de inelegibilidad. Cabe hacer notar que en la Quinta República, a diferencia de México, se exigen más años para poder desempeñar un cargo de representación en el Parlamento.

2.5. ITALIA

Este país, en su Constitución de 1947 acentúa enormemente el poder parlamentario italiano quedando como eje de todo el sistema de gobierno. Los tres principales órganos del Estado son: El Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con respecto a la integración del Parlamento y a la elección de sus miembros, la Constitución Italiana establece lo siguiente:

**"PARTE SEGUNDA
TÍTULO I – DEL PARLAMENTO
SECCIÓN I – DE LAS CÁMARAS**

ARTÍCULO 55. El Parlamento se compone de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

ARTÍCULO 56. La Cámara de los Diputados será elegida por sufragio universal y directo. El número de los Diputados será de 630, de los cuales 12 elegidos en la circunscripción del extranjero. Serán elegibles como Diputados los electores que el día de las elecciones tengan 25 años de edad cumplidos.

ARTÍCULO 57. El Senado de la República será elegido sobre una base regional, con excepción de los escaños asignados a la circunscripción del extranjero. El número de los Senadores electivos será de 315, de los cuales 6 elegidos en la circunscripción del extranjero.

ARTÍCULO 58. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal y directo por los electores que tengan 25 años de edad cumplidos. Serán elegibles como Senadores los electores que hayan cumplido 40 años de edad.

ARTÍCULO 59. Será Senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido Presidente de la República. El Presidente de la República podrá nombrar senadores vitalicios a 5 ciudadanos que hayan enaltecido la patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario.

ARTÍCULO 60. La Cámara de Diputados y el Senado de la República serán elegidos por 5 años".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con base en estas disposiciones constitucionales se puede afirmar que en Italia, al igual que en los países estudiados anteriormente, la capacitación legislativa no es requisito legal para ser elegible Diputado o Senador en el Parlamento, pues sólo se determina la condición relativa a la edad, la cual es superior a la exigida en nuestro país para desempeñar un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión.

Asimismo se puede concluir que el Parlamento italiano difiere de nuestro Poder Legislativo por el número de miembros que lo integran y la duración del cargo de los representantes, pues en algunos casos el cargo de Senador puede ser vitalicio, y como sabemos, en nuestro país no existen cargos de representación de esa índole.

2.6. ALEMANIA

Este país está gobernado por una Ley Fundamental promulgada el 23 de mayo de 1949 para la antigua República Federal Alemana. Con la unificación del país en 1990, la ley en comento se amplió para cubrir el nuevo Estado, es decir, quedó vigente en toda Alemania.

Según los principios que consagra este ordenamiento, Alemania es una República Democrática Federal y Social, la cual reúne 16 Estados federados, denominados Länder. "Cada Länd es un auténtico poder estatal con soberanía propia, limitada a determinados campos y ejercida mediante sus propios poderes".²¹

Asimismo ha previsto un Parlamento bicameral, compuesto por un Congreso Federal, denominado Bundesrat, que hace las veces de Senado o Cámara Alta, cuyas atribuciones legislativas

²¹ www.cderi.com.ar/alemania.html. 22/03/2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aparecen ligeramente disminuidas respecto a su colegisladora. Es la Cámara de representación de los 16 Estados Federales, es por ello que sus miembros no son elegidos por sufragio popular y directo de los ciudadanos, si no por designación directa de los Ministros-Presidentes o Jefe de Gobierno de los Länder.

El Bundestrat no reúne una designación igual para todos los Estados Federales, pues la Constitución designa un número determinado de miembros para cada Länder según su población, es decir, la representación mínima para cada Estado será de tres miembros, sin embargo tendrá cuatro si su población sobrepasa los 2 millones de habitantes, cinco si pasa los 6 millones y seis si sobrepasa los 7 millones. Esta Cámara, actualmente se encuentra constituida por 68 miembros de los 16 Länder.

Por otra parte, cabe señalar que “los miembros del Bundestrat dependen, en sus decisiones, del Gobierno del Länd, ante el cual responden por sus actos, y por lo general actúan como simples Delegados o Embajadores de su respectivo Gobierno, e incluso es frecuente que el propio Ministro-Presidente Länd, o alguno de sus Ministros asuman personalmente esa representación que no es fija”.²² Esto se debe a que los representantes estatales no obedecen a un mandato electoral.

Es importante mencionar que esta Cámara actúa permanentemente y no pueda ser disuelta por ningún motivo, sin embargo, sus miembros sí pueden ser removidos libremente en cualquier momento, es por ello que la ley no fija determinado tiempo para desempeñar un cargo en el Bundestrat.

La segunda Cámara que integra el Parlamento es la Dieta Federal, denominada Bundestag (Cámara Baja). Esta es una Asamblea parlamentaria de Diputados electos por el pueblo y

²² www.cderi.com.ar/alemania.html. 12/04/2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

defensora de sus intereses, pues así lo señala la Ley Fundamental de este país, en el siguiente precepto:

"ARTICULO 38: Los Diputados del Bundestag Alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto..."

Ahora bien, por lo que hace al derecho de voto y los requisitos de elegibilidad, el artículo antes citado establece lo siguiente:

"(2) Tiene derecho a votar quien haya cumplido los 18 años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad"

En cuanto al número de miembros que integran esta Cámara, la Ley Electoral Federal, establece que el Bundestag debe contar con 656 Diputados como mínimo. Actualmente se encuentra constituida con 662 representantes, elegidos para un periodo de 4 años.

Así pues, podemos concluir que en la Constitución de la República Federal Alemana, la capacitación legislativa no es considerada un requisito de elegibilidad para desempeñar un cargo de representación en el Bundestag o Bundesrat, pues para el primer caso, sólo hace referencia a una condición de edad, y para el segundo, definitivamente omite fijar algún requisito para desempeñar el cargo.

También se puede concluir que el Bundestag conserva la hegemonía parlamentaria respecto a la Cámara de representación territorial (Bundesrat).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO TERCERO

EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO

3.1. EL CONGRESO DE LA UNIÓN

El amplio proceso de reformas que experimentaron las diversas Constituciones darían como resultado una nueva Ley Fundamental, la de 1917, vigente hasta nuestros días, la cual instituye un Congreso General, denominado también Congreso de los Estados Unidos Mexicanos ó Congreso de la Unión.

El Honorable Congreso de la Unión, es el órgano en quien se deposita el Poder Legislativo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, organizado mediante el sistema bicameral (artículo 50 constitucional), es decir, que se integra por dos Cámaras: la de Diputados, que ostenta la representación popular, y el Senado, que encarna la representación de las entidades federativas que conforman el Estado Federal mexicano.

Con respecto a este Órgano Legislativo Federal, cabe señalar, que la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, precisa las normas que constituyen la fuente formal del derecho parlamentario mexicano actual, estas son: la Constitución Política, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para su Gobierno Interior en lo que no se opone a los dos anteriores, y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones, pues en términos del artículo 70 constitucional, el Congreso está facultado para expedir la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.1. LOS TIPOS DE FACULTADES

El Congreso General, como los otros poderes de la Federación, tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los Estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de nuestra Carta Magna la que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Legislativo Federal.

Así pues, es importante destacar que el Congreso de la Unión tiene dos ámbitos de competencia:

1. El local, cuando se desarrolla como un órgano legislativo del Distrito Federal, compartiendo esta función con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues el artículo 122 constitucional determina que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y del Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En el apartado A de dicho precepto están contempladas las facultades que tiene el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, siendo las de legislar en lo relativo a dicha entidad, con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, en relación con el Distrito Federal.
2. El federal, cuando actúa como órgano legislativo de la Federación, expidiendo leyes federales cuya aplicación será en todo el territorio nacional, en las materias expresamente contenidas en la Ley Fundamental.

Ahora bien, la doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las Cámaras desde dos puntos de vista:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A) Desde el punto de vista de su actuación. Sus facultades pueden clasificarse en cuatro grupos:

- a) Conforme a su funcionamiento como Congreso General. En este sentido, sus facultades se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las Cámaras, esto es, que se ejerce la facultad cuando el asunto es conocido primeramente, por una de las Cámaras y con posterioridad por la otra.
- b) Conforme al ejercicio de las facultades propias y exclusivas de cada una de las Cámaras. Aquí las facultades se ejercitan separada, pero no sucesivamente por cada una de ellas, es decir, su ejercicio se agota en la Cámara a la que corresponde la facultad, no debiendo pasar el asunto a conocimiento de su colegisladora. Los artículos 74 y 76 de la Ley Suprema enumeran las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y la de Senadores respectivamente.
- c) Actuando como Asamblea Única. En este caso las facultades se ejercitan conjunta y simultáneamente por ambas Cámaras, reunidas en una sola Asamblea. Los preceptos constitucionales que contemplan esta forma de actuación son los artículos 69, relativo a la apertura de sesiones ordinarias; 84 y 85, concernientes a la designación del Presidente de la República cuando falta el titular; artículo 86, para la renuncia del Presidente y, 87 para la protesta del mismo al tomar posesión de su cargo. También se reunirán para celebrar ceremonias solemnes.
- d) De acuerdo al ejercicio de sus facultades comunes a ambas Cámaras. En este aspecto, las facultades se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejercitan separada y no sucesivamente sin ser exclusivas de cada una de ellas, esto es, que cada órgano de representación tiene las mismas facultades, y el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva sin que tenga que intervenir la otra. El numeral que establece este tipo de facultades es el artículo 77 de la Ley Fundamental.

B) Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos.

Con relación a este aspecto cabe destacar que aunque la tarea principal del Congreso es la creación legislativa, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, tales como los de carácter administrativo y jurisdiccional, lo que quiere decir, que "existen tres tipos de facultades: las legislativas, las administrativas y las jurisdiccionales, ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen las leyes, los decretos y los fallos".²³

En este mismo orden de ideas, cabe hacer notar que las facultades que nuestra Carta Magna confiere al Congreso de la Unión se encuentran de manera explícita y detallada en el artículo 73 como facultades generales del Poder Legislativo en general, estableciendo como atribuciones en su competencia federal las de naturaleza legislativa, administrativa y jurisdiccional, mismas que se examinarán a continuación.

1. FACULTADES LEGISLATIVAS

Son aquellas atribuciones otorgadas por la Constitución a dicho organismo para elaborar normas jurídicas abstractas,

²³ PEDROZA DE LA VALLE, Susana Thalia. El Congreso de la Unión, Integración y Regulación. Editado por la UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1995, p. 43.

impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material, las cuales por emanar de él, asumen también el carácter de formal.

Las treinta fracciones del artículo citado anteriormente, otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas primordiales para el desarrollo integral de la República. Estas facultades atienden a los ámbitos y materias siguientes:

a) **Facultades en materia de división territorial.**

Están establecidas en las fracciones I, III, IV y V consistentes en admitir nuevos Estados a la Unión, formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, arreglar los conflictos de límites entre Estados (cuando no tengan carácter de contienda judicial) y cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

b) **Facultades relacionadas con la organización de los Poderes Federales.**

Son de especial importancia las facultades que el Congreso de la Unión tiene para expedir las leyes que con base en la estructuración de los tres órganos de la Federación permitan al Poder Público Federal realizar sus atribuciones y cumplir sus objetivos. Pues el órgano legislativo expide leyes en las que se prevén la creación y supresión de empleos públicos del propio Congreso, del Poder Ejecutivo y Poder Judicial de la Federación (fracción XI). Asimismo está posibilitado para producir leyes relativas a la organización del Cuerpo Diplomático y Consular (fracción XX).

En este mismo orden de ideas, está facultado para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que es el instrumento indispensable para que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

control respecto del Ejecutivo Federal en cuanto al cumplimiento puntual y exacto de las metas y objetivos que determine el gasto público federal (fracción XXIV).

Finalmente, en este mismo rubro se encuentran las denominadas facultades implícitas (fracción XXX), por virtud de las cuales el Órgano Legislativo Federal podrá expedir todas las leyes que sean necesarias para que los Poderes de la Unión puedan hacer efectivas sus facultades, contenidas expresamente en la Constitución.

FE DE ERRATAS: Actualmente el término “Contaduría Mayor de Hacienda” ha quedado sin efectos, pues ahora es llamada “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación” (E.F.S.F.), la cual entró en funciones el 1º de enero del 2000 en virtud de que mediante el Decreto de fecha 27 de julio de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año, se declaró reformado el artículo 73 de la Ley Fundamental en su fracción XXIV, reemplazando la referencia a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, para, en su lugar, inscribir la alusión a la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales. De tal manera, que una vez creada esta, los recursos humanos, materiales y patrimoniales de la Contaduría pasan a formar parte de dicha entidad. Asimismo, se reformó el artículo 74 fracción II, se deroga la fracción III, y se adiciona un enunciado al párrafo quinto de la fracción IV, estableciendo la facultad de la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la E.F.S.F., es decir, sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para auxiliar a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública.

Por otra parte, en este mismo decreto se adiciona un segundo párrafo y ocho fracciones al artículo 78, pues se trasladan a este las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

disposiciones hasta entonces contenidas en el artículo 79 constitucional, relativas a las atribuciones de la Comisión Permanente, en tal virtud, este último artículo también es reformado, y en él se precisan las bases para la estructura y funcionamiento de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, así como sus facultades, entre las que destacan la fiscalización de los ingresos y egresos; entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

Cabe mencionar, que la E.F.S.F. es un organismo al cual se le otorga autonomía técnica y de gestión en el desempeño de sus funciones.

Por lo anterior, debemos entender que al referirnos a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se alude a la antes llamada Contaduría Mayor de Hacienda, pues como se puede observar, mediante el Decreto en comento se sustituye la denominación de esta última por aquella. Así entonces desde ahora nos olvidaremos del término Contaduría Mayor de Hacienda y utilizaremos en su lugar únicamente el de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

c) Facultades en materia tributaria.

De acuerdo a las fracciones VII, X y XXIX-A, en relación con el artículo 131 constitucional, la primera dispone la facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las otras se refieren a las materias sobre las que puede establecer impuestos. También es competencia del órgano legislativo expedir la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) Facultades en materia patrimonial.

Las leyes que en esta materia puede expedir el Congreso, atienden a la preservación del patrimonio nacional y a una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales, así como a otras actividades que la propia Constitución califica de estratégicas y prioritarias. También se incluye la legislación relativa al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (fracción XVII), y las reglas relativas a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de los mismos (fracción XIX), entendiéndose por éstos, aquellas porciones del territorio nacional que no han sido reducidas a propiedad privada o a usos públicos de los Municipios, Estados y Federación.

e) Facultades en materia económica.

Se traducen en las leyes que debe dictar el Congreso para que el Estado mexicano esté en posibilidad de cumplir con los imperativos que establecen los artículos 25, 26 y 28 constitucionales. De esta manera, el Congreso expide normas generales que rigen la planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D), el abasto y control de áreas económicas (fracción XXIX-E), la inversión mexicana y extranjera y la transferencia de la tecnología (fracción XXIX-F). También tiene la facultad de expedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los Estados (fracción IX).

Asimismo, la fracción VIII contempla la facultad que tiene el Congreso para ejercer un control financiero sobre el Presidente de la República, el cual se traduce en la expedición de la ley que le permita a éste último celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en base a los lineamientos prescritos en dicha fracción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Según las fracciones X y XVIII, el Congreso tiene la facultad de expedir leyes que establezcan y determinen el funcionamiento del Banco Central y de las Casas de Moneda. Siendo competente también para dictar reglas que determine el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medida.

f) Facultades en materia de educación y cultura.

Las leyes que en este aspecto deben ser expedidas, se refieren a la reglamentación sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; asimismo, las que permiten encaminar la distribución conveniente entre la Federación, los Estados y los Municipios del ejercicio de la función educativa y también en relación con las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, siempre de acuerdo con los principios que se contemplan en el artículo tercero constitucional (fracción XXV).

g) Facultades en materia de salud.

De la fracción XVI del artículo 73 constitucional se desprende la facultad del Congreso de expedir leyes relativas a la salubridad general de la República, tomando en cuenta las premisas que el párrafo tercero del artículo cuarto constitucional consigna en el sentido de que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Cabe señalar que el precepto mencionado dio lugar a la creación de un Consejo de Salubridad General dependiente del Presidente de la República, y que constituye un órgano facultado para emitir disposiciones generales y obligatorias en materia de salubridad.

h) Facultades en materia de trabajo y previsión social.

Es la fracción X del artículo en referencia en donde se determina la facultad que tiene el Congreso para expedir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

leyes sobre el trabajo reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 constitucional.

i) **Facultades en materia de comunicaciones.**

La fracción XVII faculta al Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y las que regulen el servicio postal en toda la República.

j) **Facultades en materia de defensa nacional.**

Corresponde al Congreso General de la república expedir leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales (fracción XIV). Existe la facultad de expedir las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y aquellas que posibiliten la organización de la Guardia Nacional. En esta misma materia, el órgano legislativo tiene la facultad de expedir las leyes que declaren el estado de guerra en relación con otras potencias (fracción XII).

k) **Facultades en materia de comercio.**

La fracción X otorga al Legislativo Federal, la facultad de expedir leyes que regulen en todo el país la actividad comercial. La fracción IX lo faculta también para que mediante ordenamientos jurídicos impida que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

l) **Facultades en materia poblacional.**

El Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, según lo prescrito por la fracción XVI. De acuerdo a la fracción XXIX-C, el Congreso expedirá leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, para así cumplir con los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.

m) Facultades para la jurisdicción federal.

Para que los tribunales federales estén en posibilidad de cumplir con sus atribuciones, es necesario que el Congreso de la Unión expida leyes sustantivas y adjetivas aplicables a los procedimientos jurisdiccionales federales. Tales facultades están establecidas en las fracciones XXI, XXII, XXIX-H y XXX.

n) Facultades de coordinación en materia de seguridad pública.

Es la fracción XXIII, la que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones federales de seguridad pública.

o) Facultades en materia electoral.

En los casos de las faltas temporales o definitivas del Presidente de la República, corresponde al Congreso de la Unión constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 constitucionales (fracción XXVI).

p) Facultades en otras materias.

El Congreso también podrá, según la fracción X, regular mediante leyes las actividades de la industria cinematográfica, de los juegos con apuestas y sorteos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

además, de acuerdo con la fracción XXIX-B expide leyes sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales.

2. FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Son aquellas que el Congreso de la Unión realiza al aplicar normas generales a casos concretos sin resolver controversias, revistiendo la forma de decretos, es decir, que estos actos no implican la producción de normas generales, pues son concretos, particulares y personales y no entrañan la resolución de ningún conflicto.

En este tipo de facultades rige también el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, pues el Congreso General sólo puede ejercer tales facultades en los casos que prevea expresamente nuestra Ley Fundamental. Es el caso de la admisión de nuevos Estados y de la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes (fracciones I y III).

También corresponde a este rubro la facultad que tiene el Congreso de resolver las diferencias que se produzcan entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversias. Así como la posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales (fracción V).

Otras de estas facultades que tienen especial importancia política se refieren a que el Congreso de la Unión tiene la facultad de conceder licencia al Presidente de la República, así como la de hacer efectiva o no su renuncia al cargo como titular del Ejecutivo Federal (fracciones XXVI y XXVII).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. FACULTADES JURISDICCIONALES

Son aquellas funciones que en determinados supuestos ejerce el Congreso General a través de sus dos Cámaras, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia, que culmina un procedimiento en que el alto funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado, aunque no ante la Cámara de Diputados. En otras palabras, el Congreso ejerce estas facultades cuando aplica normas generales a casos concretos, con el objeto de resolver una controversia, lo que significa que esta función se concreta con la emisión de un fallo que determina la inocencia o culpabilidad del servidor público sujeto a juicio político.

3.2. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General. De acuerdo al artículo 51 de nuestra Ley Fundamental, es considerada la Cámara de representación nacional. Esta se encuentra constituida por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante (colegiado porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades, y deliberante porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión de un asunto, por mayoría de votos), goza de facultades complementarias respecto a la otra Cámara, así como de facultades exclusivas y separadas.

3.2.1. SU COMPOSICIÓN

Con respecto a este punto el artículo 51 de nuestra Constitución Política establece lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario, se elegirá un suplente".

Este órgano de representación estará integrado por 500 Diputados, los cuales son electos mediante principios de representación distintos, ya que 300 son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales; y los 200 Diputados restantes son electos por el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El sufragio popular, al elegir a los miembros de la Cámara da forma al sistema representativo instituido por el artículo 40 de la Ley Suprema.

3.2.2. FACULTADES EXCLUSIVAS

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se establecen en el artículo 74 constitucional. De acuerdo con la opinión del doctrinario Enrique Sánchez Bringas, estas pueden ser divididas en tres grupos:

I. Facultades de publicidad electoral.

La Cámara de Diputados tiene facultad de publicidad electoral, de acuerdo a la fracción I del precepto señalado, pues expedirá el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. Facultades de control presupuestal.

Estas se encuentran establecidas en las fracciones II y IV, consisten en que dicha Cámara debe coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. La fracción IV, por su parte determina que deberá examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, debiendo preceder a esta, la aprobación de la Ley de Ingresos por parte del Congreso de la Unión, ya que no puede haber gastos sin previsión de ingresos. Asimismo, cuenta con la facultad para revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objetivo de conocer los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

III. Facultades para declarar la procedencia de la acción de la justicia.

Según lo dispone la fracción V, corresponde a la Cámara de Diputados declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de nuestra Ley Suprema.

También tiene la facultad de conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauran.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.3. ÓRGANOS QUE LA INTEGRAN

1. MESA DIRECTIVA

La Mesa Directiva, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, es un órgano colegiado a quien le corresponde le ordenar el trabajo parlamentario y atender las cuestiones de organización, gestión y administración que incumban a los legisladores. Este se encuentra integrado por diversos representantes populares elegidos por las dos terceras partes de los legisladores presentes a través del voto libre y secreto. "Son órganos sustancialmente burocráticos y de gestión a los que se encomienda preservar la libertad de las liberaciones en el recinto de las Cámaras, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias".²⁴

Por lo que hace a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, esta se integra por un Presidente, 3 Vicepresidentes y 3 Secretarios, quienes duran un año en sus funciones y pueden ser reelectos. A efecto de elegir a quienes ocuparán dichos cargos, los Grupos Parlamentarios presentarán las listas que contengan los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos, a fin de ser sometidas a votación (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos -LOCGEUM-).

Ahora bien, de acuerdo al artículo 20 de la misma Ley, este órgano se rige bajo los principios de imparcialidad y objetividad, y entre otras funciones están las de conducir las sesiones de la Cámara, interpretar las normas de la Ley Orgánica del Congreso General y otros ordenamientos relacionados a la actividad parlamentaria, determinar las sanciones por conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria, elaborar el anteproyecto del Estatuto en la parte referente al servicio de carrera parlamentaria, cuidar que todo dictamen, propuesta, moción, comunicado u otro

²⁴ www.eddheu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema2htm. 02/05/2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

escrito cumple con las normas que regulan su formulación y presentación, etc.

Este órgano tomará sus decisiones por mayoría absoluta de sus integrantes, en caso de empate el Presidente tiene el voto de calidad.

2. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 de nuestro máximo código, el Grupo Parlamentario es el conjunto de Diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Este deberá integrarse cuando menos con 5 Diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con Diputados en la Cámara (Artículo 26 LOCGEUM).

Los Grupos Parlamentarios están encargados de otorgar información y asesoría, así como preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros. En la actual LVIII Legislatura se encuentran los siguientes: PRI, PRD, PVEM y PT.

3. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Es el órgano colegiado que se constituye al inicio de cada Legislatura, al cual le compete alentar los entendimientos y convergencias políticas con instancias y órganos, a fin de alcanzar acuerdos para que en el Pleno esté en condiciones de tomar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. De aquí que se diga que "La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara".²⁵

²⁵ www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema2htm. 02/05/2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta se integra por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario quienes, para efecto de la toma de decisiones, representan proporcionalmente tantos votos como legisladores integren el grupo que encabezan. Cabe señalar, que es Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el coordinador del Grupo que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.

De acuerdo al artículo 34 de la Ley Orgánica en comento, dentro de sus atribuciones se encuentran las siguientes: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; designar a las delegaciones que atiendan la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; presentar ante el Pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara para su aprobación, etc.

4. CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS

La Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos es un órgano parlamentario de reciente creación producto de la Ley Orgánica de 1999. Es a este a quien por primera vez se encarga de manera formal la planeación de las funciones legislativa, deliberativa, de control y evaluatoria en relación con las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los períodos de sesiones ordinarias.

Dicho órgano se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Sus resoluciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

son tomadas por consenso, pero en caso de que no se alcance este, se tomarán por mayoría absoluta mediante el voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

Dentro de sus atribuciones están: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, etc.

5. COMISIONES

Según su etimología, el término “comisión” proviene del latín *comittere*, que significa encargar o encomendar a otro. Por lo que si aplicamos este concepto al ámbito de derecho parlamentario podríamos decir que las Comisiones son órganos designados por el Pleno del Poder Legislativo para el desarrollo de un trabajo en particular. A estas se les turnan todos los asuntos relacionados con su competencia, y a través de sus dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

“Las finalidades que se persiguen con la creación de estos órganos internos de las Cámaras son: agilizar el Procedimiento Legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan todos los miembros de una Cámara que un grupo más especializado en los temas concretos que se tratan en cada Comisión”.²⁶

La Ley Orgánica antes citada autoriza tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores para constituir el número de Comisiones que considere necesarias para el desarrollo de sus funciones. De esta manera, y en relación a la Cámara Baja, dicha

²⁶ www.cddhcu.gob.mx/comisiones/ 05/05/2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley establece que las Comisiones serán: Ordinarias, del Distrito Federal, de investigación, jurisdiccionales y especiales.

Las primeras, tienen a su cargo el estudio y análisis de todas las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, aunque ello no impide que en el transcurso de sus trabajos se relacionen con otras Comisiones. Estas podrán tener hasta 30 miembros y el encargo de estos será por el término de la Legislatura. Cabe mencionar, que los Diputados podrán pertenecer hasta tres de estas Comisiones, para estos efectos no se computará la pertenencia a las Comisiones Jurisdiccionales y las de investigación.

Actualmente las Comisiones Ordinarias que integran la LVIII Legislatura son:

- I. Agricultura y Ganadería
- II. Asuntos Indígenas
- III. Atención a Grupos Vulnerables
- IV. Ciencia y Tecnología
- V. Comercio y Fomento Industrial
- VI. Comunicaciones
- VII. Cultura
- VIII. Defensa Nacional
- IX. Desarrollo Rural
- X. Desarrollo Social
- XI. Distrito Federal
- XII. Educación Pública
- XIII. Energía
- XIV. Equidad y Género
- XV. Fomento Cooperativo y Economía Social
- XVI. Fortalecimiento del Federalismo
- XVII. Gobernación y Seguridad Pública
- XVIII. Hacienda y Crédito Público
- XIX. Jurisdiccional
- XX. Justicia y Derechos Humanos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXI.	Juventud y Deporte
XXII.	Marina
XXIII.	Medio Ambiente y Recursos Naturales
XXIV.	Participación Ciudadana
XXV.	Pesca
XXVI.	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
XXVII.	Presupuesto y Cuenta Pública
XXVIII.	Puntos Constitucionales
XXIX.	Radio, Televisión y Cinematografía
XXX.	Recursos Hidráulicos
XXXI.	Reforma Agraria
XXXII.	Reglamento y Prácticas Parlamentarias
XXXIII.	Relaciones Exteriores
XXXIV.	Salud
XXXV.	Seguridad Social
XXXVI.	Trabajo y Previsión Social
XXXVII.	Transportes.
XXXVIII.	Turismo
XXXIX.	Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación
XL.	Vivienda

Estas Comisiones tendrán a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 de la Carta Magna (artículo 67 LOCGEUM). En este sentido, cabe mencionar, que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina tareas específicas para el caso de las siguientes Comisiones:

- I. Comisión del Distrito Federal, tiene como tareas la de dictamen legislativo, y la de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.
- II. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, esta se encarga de preparar proyectos de ley o de decreto

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y resolver las consultas que en la materia les planteen los órganos de legisladores; impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias. Esta Comisión ordinaria se constituye con 20 miembros, siendo los Diputados con mayor experiencia legislativa, y además todos los Grupos Parlamentarios están representados en la misma.

- III. Comisión de Vigilancia de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda), su existencia proviene de la facultad que tiene la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, consistente esta en conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Como para la realización de esta labor son necesarios conocimientos técnico-contables, que sería difícil encontrar en los Diputados, la Constitución prevé la existencia de un órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar la Cuenta Pública, denominándosele actualmente Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
- IV. Comisión Jurisdiccional, esta interviene en los procedimientos para exigir responsabilidad a los servidores públicos (responsabilidad política y penal, artículos 110 y 111 respectivamente), tanto en el procedimiento previo a la acusación que la Cámara de Diputados realiza ante el Senado, en el caso del juicio político, así como en el procedimiento seguido en la Cámara de Diputados antes de declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra un servidor público. Esta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comisión se integra por un mínimo de doce Diputados y un máximo de dieciséis.

Ahora bien, en el caso de las Comisiones de Investigación, estas se constituyen de manera transitoria para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, es decir, la de indagar, a solicitud de una cuarta parte de la Cámara de Diputados, el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Finalmente, las Comisiones Especiales se constituirán por acuerdo del Pleno para que se hagan cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Una vez cumplido su objeto se extinguirán. Así entonces, estas Comisiones tienen la función específica de velar en nombre de la Cámara de Diputados el seguimiento de un asunto determinado, tal es el caso de la Comisión Especial Sur Sureste y Comisión Especial de Seguridad Pública.

6. COMITÉS

Estos se constituyen de la misma forma que una Comisión, sólo que realizan tareas diferentes, pues sus funciones son de carácter eminentemente administrativo al interior de la Cámara. Un ejemplo es el Comité de Información Gestoría y Quejas, formado para brindar orientación informativa, así como para conocer y atender las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos. Cabe precisar, que los Comités tendrán la duración que señale el acuerdo que los instituyó.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7. SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA

Esta Cámara cuenta con una Secretaría General, para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras. Está integrada por funcionarios de carrera, y se encarga de prestar, a través de la constitución de Direcciones (estructuradas con las oficinas necesarias), los servicios que requieran los órganos que integran la Cámara de Diputados.

Esta Secretaría constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de tales servicios está a cargo de:

- a) La Secretaría de Servicios Parlamentarios, la cual está integrada por funcionarios de carrera, y se encarga de prestar, a través de la constitución de Direcciones, los siguientes servicios: de asistencia técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, servicios de sesión, de las Comisiones, del Diario de Debates, de archivo y bibliotecas. Además, adscritos a esta Secretaría, están los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- b) La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, quien se constituye con funcionarios de carrera, le corresponde prestar servicios, mediante Direcciones estructuradas con las oficinas que se requieran. Tales servicios son: de recursos humanos, tesorería, recursos materiales, servicios generales y de informática, servicios jurídicos, de seguridad, así como servicios médicos y de atención a Diputados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Existen también, dentro de la organización de la Cámara otros órganos técnicos como la Contraloría Interna, encargada de recibir quejas, realizar investigaciones, auditorías, y aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara. Otro órgano técnico lo es la Coordinación de Comunicación Social, quien se encarga de la difusión de las actividades de la Cámara.

De igual manera, se encuentra la Coordinación de Comunicación Social, que tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, la cual sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones.

Asimismo, existe otro órgano técnico denominado Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero, el cual se estructura por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, quien se integra por: El Secretario General de la Cámara, como Presidente; los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, como Vicepresidentes; tres vocales; y el Coordinador de la Unidad, como Secretario Técnico. Dicho órgano resulta sumamente interesante viéndolo desde la óptica del tema objeto de la presente investigación, toda vez que es este el responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio de Carrera²⁷. En este sentido, cabe mencionar, que para poder ingresar al mismo, el propio Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados establece en su artículo 89 los siguientes requisitos:

²⁷ Son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la función administrativa-financiera. En términos de lo dispuesto por el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, también lo son los funcionarios que integran la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- *“Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos;*
- *Acreditar los requisitos de conocimiento o experiencia mediante los exámenes de ingreso;*
- *Acreditar los cursos que imparta la Unidad o cualquier otro que se señale en la convocatoria;*
- *No haber sido, durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular;*
- *No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público;*
- *No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad; y*
- *Las demás que acuerde el Consejo Directivo”.*

En este orden de ideas, resulta oportuno mencionar que la permanencia y promoción de los funcionarios de ambas Secretarías está sujeta a la acreditación de exámenes de diversos programas de actualización y especialización que la Unidad en comento imparta, así como a los resultados de evaluación anual que esta realice.

Sin embargo, cabe señalar que la capacitación, actualización, y especialización que brinda la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, no se hace extensa para los candidatos a Diputados y Senadores, o en su caso, para aquellos que ya se encuentran en funciones como tales, siendo que los legisladores son las principales personas que debieran mantenerse actualizados y contar con las habilidades, conocimientos, y experiencia necesaria para llevar a cabo de manera óptima y eficaz la importantísima función de legislar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.4. QUÓRUM

Para el funcionamiento de todo cuerpo colegiado resulta necesario precisar cual es el número mínimo de sus integrantes que deben estar presentes para que pueda sesionar y sean válidas sus resoluciones. A esto se le conoce como quórum de asistencia y quórum de votación.²⁸

El ordenamiento jurídico que sienta las bases operativas para que el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, puedan ejercer su cargo y sesionar válida y legalmente es el artículo 63 párrafo primero de la Ley Fundamental, el cual dispone lo siguiente:

“Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...”

En vista de ello y toda vez que la Cámara de Diputados se integra con 500 legisladores, para que se dé el quórum de asistencia deben estar presentes, por lo menos 251 representantes, sin embargo, conforme al caso previsto por el artículo 84 constitucional el número de legisladores aumenta, esto es, que se acrecienta en las sesiones en que los Diputados y Senadores reunidos en Asamblea y constituidos en Colegio Electoral ante la falta absoluta del Presidente de la República, nombran al Presidente interino (si esto sucede en los dos primeros años del sexenio), o al sustituto (si ocurre en los cuatro últimos). En este tipo de circunstancia se requiere cuando menos la presencia de las dos terceras partes del número total de legisladores.

²⁸ En concreto podemos decir que quórum de asistencia es el número mínimo de miembros integrantes de una Cámara que deben estar presentes para que dicho cuerpo colegiado (Cámara de Diputados o Senado) pueda ejercer su cargo y sesionar legal y válidamente, y por quórum de votación debemos entender que es el número mínimo de votos que se requieren a favor de una propuesta para que esta pueda ser adoptada legalmente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3. LA CÁMARA DE SENADORES

El Senado, al igual que su legisladora, tiene un origen electivo popular directo. No representa a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación Mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica. Este órgano se renovará en su totalidad cada seis años.

3.3.1. SU COMPOSICIÓN

De acuerdo con el artículo 56 de la Carta Magna, esta Cámara se constituirá por ciento veintiocho Senadores. Dicho precepto determina que en cada Estado y en el Distrito Federal, dos Senadores serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, esto quiere decir que la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Por su parte, 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.

3.3.2. FACULTADES EXCLUSIVAS

El artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades que en forma exclusiva se le han otorgado al Senado de la República. A través del desarrollo de las mismas los Estados participan en la toma de decisiones que les afectan directamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Siguiendo el criterio empleado por el doctrinario Enrique Sánchez Bringas, estas facultades pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

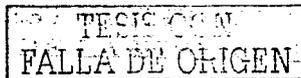
I. Facultades de política exterior.

Estas se encuentran establecidas en la fracción I del artículo en comento, y se refieren a que le corresponde al Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; así como aprobar o rechazar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. Facultades de nombramiento.

Estas se encuentran dentro de las fracciones II, V, VIII y IX del mismo precepto. La primera comprende la ratificación de los nombramientos que el titular del Ejecutivo haga del Procurador General de la República (en materia de justicia), Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales (respecto al servicio exterior), empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Por su parte, la fracción V determina que cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado, el Senado declarará la necesidad de nombrar un gobernador provisional. Cuando la Constitución de ese Estado determine el procedimiento a seguir para tal nombramiento, esta Cámara elegirá al gobernador provisional a propuesta en tema del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente.



En cuanto a la fracción VIII, faculta al Senado para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el titular del Ejecutivo Federal, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

Finalmente, la fracción IX permite al Senado nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Constitución. Al respecto el artículo 122, base segunda, fracción I, párrafo tercero; en relación con el inciso f de la base quinta de la Constitución, establece que la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o con el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso.

III. Facultades de defensa nacional.

Estas se encuentran comprendidas en las fracciones III y IV del ya referido artículo 76 constitucional. La primera establece la facultad del Senado para autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas. La segunda, para dar su consentimiento para que el titular del Ejecutivo Federal pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

TELE CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Facultades de intervención política en los Estados.

Estas consisten en la intervención que hace el Senado en la vida interna de los Estados, con el fin de resolver la crisis que les afecten. La fracción V establece que corresponde a esta Cámara hacer la declaratoria de la necesidad de nombrar un gobernador provisional, cuando hubieren desaparecido los poderes constitucionales de un Estado. El procedimiento para nombrar al gobernador provisional se determinará por la Constitución del Estado, en caso de que no esté previsto en la misma, el Senado hará el nombramiento o en su defecto la Comisión Permanente, de entre una terna presentada por el Presidente de la República.

En este mismo orden de ideas, el Senado también está facultado para resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado (fracción VI).

V. Facultades jurisdiccionales.

Este tipo de facultad se encuentra contemplada en la fracción VII del artículo en comento, y consiste en que el Senado puede erigirse como jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que recauden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.3. ÓRGANOS QUE LA INTEGRAN

1. MESA DIRECTIVA

Este órgano quien observa en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad se integra por un Presidente, cuyo deber es hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de intereses particulares o de grupo, así como representarla jurídicamente y presidirla; tres Vicepresidentes, quienes tienen la función de asistir al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y sustituirlo en sus ausencias temporales; cuatro Secretarios, los cuales tienen encomendada la función de asistir al Presidente de la Cámara en los actos que se relacionan con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno, para lo cual cuentan con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Todos ellos son electos por mayoría absoluta de los Senadores presentes mediante votación por cédula, y su cargo dura un año legislativo y pueden ser reelectos.

La elección de la Mesa Directiva debe ser comunicada a la Cámara de Diputados, al Presidente de la República, al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Según el artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la Mesa Directiva tiene entre otras facultades las siguientes: presidir los debates y las votaciones del Pleno, y determinar conforme a la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento; conducir las relaciones del Senado con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; conducir la diplomacia parlamentaria; presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto de egresos de la Cámara que le presente la Comisión de Administración, así como los presupuestos mensuales de la Cámara; asignar recursos materiales, financieros, así como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

locales adecuados a los Grupos Parlamentarios; elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las Secretarías Generales, la Tesorería y el Servicio civil de Carrera; expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, etc.

2. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Estos constituyen una forma de organización que los Senadores con igual afiliación de partido pueden adoptar, a fin de realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, contribuyendo además, a orientar y estimular la forma de intereses comunes en las deliberaciones en que participen sus miembros.

Para que un Grupo Parlamentario pueda integrarse deberá contar con un mínimo de 5 Senadores con la misma afiliación de partido, cabe destacar que el Grupo tendrá un Coordinador quien será el representante para cualquier efecto. Asimismo, es importante mencionar que sólo podrá haber un Grupo Parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

En este mismo orden de ideas, es importante señalar que los Senadores que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario serán considerados como Senadores sin partido, sin embargo, ello no implica una disminución en las consideraciones a las que como Senador tienen derecho.

3. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Es un órgano colegiado que se conforma al inicio del periodo constitucional de cada Legislatura, el cual se encarga de impulsar entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que nuestro máximo código le confiere a la Cámara. Esta se encuentra integrada por los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Legislatura; así como por dos Senadores por el Grupo Parlamentario mayoritario y uno por el Grupo Parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura.

Dicha Junta adopta sus decisiones mediante el voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, conforme al número de Senadores con que cuente cada uno de sus respectivos Grupos respecto del total de la Cámara. Su presidente, quien dura en su encargo toda una Legislatura, será el Coordinador del Grupo Parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, pero si ninguno contara con esa mayoría, la presidencia será ejercida, en forma alternada, y para cada año legislativo por los Coordinadores de los Grupos que cuenten con un número de Senadores que representen como mínimo el veinticinco por ciento del total de la Cámara.

Dentro de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política encontramos las siguientes: agilizar el trabajo legislativo, propiciando acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que necesitan votación por el Pleno; presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer la integración de las Comisiones; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, entre otras.

4. COMISIONES

A fin de cumplir con sus funciones el Senado, al igual que la Cámara Baja, también cuenta con las siguientes Comisiones: Ordinarias, Jurisdiccional y de Investigación.

Las Ordinarias son aquellas que se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura. Estas se encargan de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia, en otras palabras, conocen de las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación. En este sentido, las Comisiones con las que cuenta la LVIII Legislatura son las siguientes:

- I. Administración
- II. Agricultura y Ganadería
- III. Asuntos Fronterizos
- IV. Asuntos Indígenas
- V. Biblioteca y Asuntos Editoriales
- VI. Ciencia y Tecnología
- VII. Comercio y Fomento Industrial
- VIII. Comunicaciones y Transportes
- IX. Defensa Nacional
- X. Derechos Humanos
- XI. Desarrollo Regional
- XII. Desarrollo Rural
- XIII. Desarrollo Social
- XIV. Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial
- XV. Distrito Federal
- XVI. Educación y Cultura
- XVII. Energía
- XVIII. Equidad y Género
- XIX. Estudios Legislativos
- XX. Estudios Legislativos, Primera
- XXI. Estudios Legislativos, Segunda
- XXII. Federalismo y Desarrollo Municipal
- XXIII. Fomento Económico
- XXIV. Gobernación
- XXV. Hacienda y Crédito Público
- XXVI. Jubilados y Pensionados
- XXVII. Jurisdiccional
- XXVIII. Justicia
- XXIX. Juventud y Deporte

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XXX. Marina
- XXXI. Medalla Belisario Domínguez
- XXXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- XXXIII. Población y Desarrollo
- XXXIV. Puntos Constitucionales
- XXXV. Recursos Hidráulicos
- XXXVI. Reforma Agraria
- XXXVII. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- XXXVIII. Relaciones Exteriores
- XXXIX. Relaciones Exteriores, América del Norte
- XL. Relaciones Exteriores, América Latina y Caribe
- XLI. Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico
- XLII. Relaciones Exteriores, Europa y África
- XLIII. Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales
- XLIV. Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales
- XLV. Salud y Seguridad Social
- XLVI. Trabajo y Previsión Social
- XLVII. Turismo
- XLVIII. Vivienda

Con respecto a este tipo de Comisiones cabe mencionar que el Senado podrá aumentar o disminuir el número de estas o subdividirlas en secciones según lo considere conveniente o lo exija el despacho de los negocios. Tal es el caso de la Comisión de Estudios Legislativos que se encuentra subdividida en dos secciones, a fin de realizar de manera conjunta con las otras Comisiones Ordinarias el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrir a la formulación de los dictámenes correspondientes. Asimismo, es importante señalar que ningún Senador podrá pertenecer a más de cuatro de estas Comisiones.

Por lo que hace a la Comisión Jurisdiccional, esta va a conocer sobre los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos. Está integrada de ocho a doce Senadores, de entre los cuales se conformará, si así se requiere, la sección de enjuiciamiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

debiendo estar representados en la misma los Grupos Parlamentarios. Con respecto a esta, el artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la considera diferente a las Comisiones Ordinarias, mientras que el artículo 90 de la misma ley, cita a dicha Comisión dentro de las Ordinarias, por lo que existe una contraposición de preceptos que debiera ser corregida.

En cuanto a la Comisión de Investigación, esta es creada para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria, siempre y cuando así lo soliciten la mitad de los miembros de la Cámara.

Por otro lado, es importante destacar que existe la posibilidad de que cuando así lo determine la Cámara, sean nombradas Comisiones de carácter transitorio, que conocerán únicamente de la materia para la que fueron creadas, o desempeñar un encargo específico. Asimismo, pueden crear Comisiones conjuntas en las que participen las dos Cámaras para atender asuntos de interés común. En este mismo sentido, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, podrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

5. SECRETARÍA GENERAL DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS Y SECRETARÍA GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Por lo que hace a la organización técnica y administrativa de la Cámara, esta cuenta para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas con un a Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos, de esta depende la tesorería de la Cámara y las unidades administrativas que determine la Mesa Directiva. Los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

titulares de estas son propuestos por la Mesa Directiva y electos por la mayoría de los Senadores, duran en su cargo toda la legislatura. Estos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva.

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios, tiene como funciones: ayudar a la Mesa Directiva durante las sesiones del Pleno; recibir todos los documentos dirigidos a la Cámara; llevar el registro de los mismos y remitirlos a la Mesa Directiva; asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones; ayudar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la realización del programa legislativo de cada periodo de sesiones; supervisar el manejo del libro de leyes y decretos; desahogar consultas técnico-jurídicas que les hagan las Comisiones relacionadas con iniciativas de ley o decreto que estén por dictaminar, esto con el apoyo de la unidad especializada correspondiente, etc.

Ahora bien, la Secretaría General de Servicios Administrativos se encarga de conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales de informática, jurídicos y de seguridad del Senado.

Por su parte, la tesorería tiene como funciones: recibir de la tesorería de la federación los montos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal; aplicar los acuerdos relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara; hacer pagos, o en su caso, descuentos de las dietas a los Senadores y pagar los sueldos a los demás servidores públicos; opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara, así como informar mensualmente a la Comisión de Administración sobre la aplicación de los recursos financieros de la Cámara.

Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado también cuenta con una Contraloría Interna, la cual se encarga de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

auditoria interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los Grupos Parlamentarios. El titular de este órgano se designa por mayoría de los Senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

También es importante mencionar que en el Senado se encuentra instituido el denominado "Servicio Civil de Carrera", el cual cuenta con un Centro de Capacitación y Formación Permanente que depende de la Mesa Directiva. Este tiene por objeto profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara (artículo 114 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

3.3.4. QUÓRUM

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Suprema el quórum de reunión necesario para que la Cámara de Senadores pueda sesionar y ejercer su cargo, será de más de la mitad del número total de sus miembros, lo que significa que este quedará legalmente constituido con la concurrencia de por lo menos 65 Senadores, puesto que a partir de 1994 este órgano se integra con 128 Senadores.²⁹

²⁹ En la versión original del párrafo primero del artículo 63 de la Constitución de 1917, texto que estuvo vigente hasta 1993, se exigía como quórum de asistencia para que el Senado pudiera sesionar y ejercer su cargo las dos terceras partes del total de sus miembros. Esto obedecía a que dicha Cámara era una asamblea deliberativa bastante más reducida en comparación con su colegisladora, pues sólo contaba con 64 Senadores. De tal suerte que para conformar el quórum de asistencia del Senado debían estar presentes 43 miembros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4. LA COMISIÓN PERMANENTE

Es un órgano del Congreso de la Unión, cuya existencia se encuentra regulada en el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual está previsto para que actúe durante los recesos de este. De tal manera, que cuando el Congreso General se encuentre en receso, será la Comisión Permanente la encargada de continuar y ordenar el trabajo parlamentario. Esto con el fin de que la imagen del Poder Legislativo siga latente en la vida política del país, incluso, en sus periodos de receso.

3.4.1. SU COMPOSICIÓN

La Comisión Permanente se compone de 37 miembros de los cuales 19 tendrán que ser Diputados y 18 Senadores, estos son nombrados durante la última sesión de cada periodo ordinario, mediante voto secreto por las respectivas Cámaras (artículos 78 constitucional y 117 LOCGEUM). Su Mesa Directiva estará constituida por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios. Los dos primeros son electos para un periodo de receso, entre los Diputados, y para el periodo siguiente, entre los Senadores. En cuanto a los Secretarios, estos tendrán que ser dos Diputados y dos Senadores. Asimismo, cabe mencionar que este órgano podrá tener hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

3.4.2. SUS ATRIBUCIONES

La Comisión Permanente tiene una serie de atribuciones que la Ley Fundamental le confiere expresamente en el artículo 78, estas consisten en:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. *“Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 76 ,fracción IV”.*
- II. *Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.*
- III. *Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.*
- IV. *Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.*
- V. *Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le somete el titular del Ejecutivo Federal.*
- VI. *Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta.*
- VII. *Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.*
- VIII. *Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que les sean presentadas, por los legisladores”.*

Sin embargo, las atribuciones que preceden no son las únicas que tiene la Comisión Permanente, ya que el artículo 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia los siguientes preceptos constitucionales en donde se establecen otras facultades: artículo 29 (aprobar o negar, en los recesos del Congreso, la solicitud del Presidente de la República para suspender las garantías individuales); artículo 37 apartado B fracciones II, III y IV (otorgar permiso en los recesos del Congreso, a ciudadanos mexicanos para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que puedan prestar simultáneamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar o usar condecoraciones extranjeras, y admitir títulos o funciones de otro país);³⁰ artículo 76 fracción V (nombrar, gobernador provisional de un Estado federado, a propuesta del Presidente, cuando el Senado hubiere declarado la necesidad de nombrar a dicho gobernador por la desaparición de todos los poderes constitucionales de ese Estado); artículos 84 y 85 (en los casos de receso del Congreso, nombrar al Presidente provisional en caso de falta absoluta del Presidente, y en el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre); artículos 87 y 88 (facultad para tomar la protesta del Presidente cuando este tome posesión de su cargo, y otorgar permiso al mismo para ausentarse del territorio nacional, esto en los casos de que el Congreso se encuentre en receso); artículo 135 (realizar el cómputo en los recesos del Congreso, de los votos de las Legislaturas locales y, en su caso, hacer la declaratoria de las reformas o adiciones a la constitución). El artículo de dicho Reglamento también establece los artículos 73 fracción VI, 97, 98, 99 y 100 de la Ley Fundamental, sin embargo estos ya han sido reformados y actualmente ya no contemplan facultades de la Comisión Permanente.

Como podemos observar, la Comisión Permanente cuanta con una serie de facultades que de manera dispersa le otorga la constitución, las cuales son de carácter jurídico-político y no legislativo, de ahí que podamos decir que esta es un órgano que no tiene como fin suplir al Congreso General.

³⁰ Conforme al Decreto de reforma a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo de 1997, que entra en vigor un año después, estas facultades pasan al apartado C del mismo artículo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO CUARTO

LA CAPACITACIÓN LEGISLATIVA COMO REQUISITO PARA SER DIPUTADO O SENADOR

4.1. IMPORTANCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO

El Proceso Legislativo es la actividad mediante la cual el Congreso de la Unión elabora las leyes, buscando crear un orden jurídico justo y eficaz que permita el desarrollo integral de las personas y el bien común, y que permita también el fortalecimiento económico, político y social del país.

Sin embargo, “la mayoría de los legisladores desconocen el proceso de creación de las leyes, o en su caso, no lo aplican. Es un misterio cómo hacen un dictamen”.³¹ De esta premisa surge la importancia que tiene el Proceso Legislativo y el hecho de que tanto Diputados como Senadores deban conocer todas y cada una de sus etapas, y sobre todo la importancia que reviste el que las desarrollen de manera cabal al momento de crear o modificar una ley, olvidándose así de la común práctica del Proceso Legislativo “al vapor”, pues sólo de esta manera se puede lograr crear un orden jurídico justo y pulcro que dé cabal expresión a las garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica. También de esta manera, se eliminarían normas contradictorias, redundantes, ineficientes e ineficaces, que desfavorecen la transformación y progreso del país, evitando con ello que nuestro marco jurídico se vea rebasado fácilmente por los sucesos inéditos que se presenten en México, pues el mismo se adaptaría a las realidades, exigencias y desafíos nacionales.

³¹ DAVID RODRÍGUEZ, Esteban. El Legislativo en Blanco y Negro. La Productividad a Debate. Bucarelli Ocho, Revista Semanal, Año 2, número 92. México, 11 de abril de 1999, p. 16.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo anterior, es que nuestros legisladores deben optimizar su función legislativa reafirmando la importantísima práctica de elaborar leyes mediante un Proceso Legislativo de calidad, eficiente y productivo que implique un verdadero análisis sistematizado, sin dejar de lado la deliberación y discusión. Esto con el fin de que la sociedad no cuestione la falta de transparencia, eficiencia y eficacia en los actos y decisiones que toman los legisladores, así como tampoco su capacidad para dar respuestas operativas y rápidas a los retos económicos, políticos y sociales que se presenten en el país y, en general, a cualquier situación extraordinaria que se suscite, pues esto sólo genera que los ciudadanos no se "identifiquen" con su institución, o que incluso, no la valoren.

Es por ello que a continuación analizaremos las fases que integran el Procedimiento Legislativo (de acuerdo a las reglas que lo norman y que se encuentran contenidas en los artículos 71 y 72 constitucionales, y 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal), para así entender la importancia que implica el que los legisladores las lleven a cabo de manera exhaustiva al momento de elaborar una ley.

1) INICIATIVA: Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Esta facultad, según el artículo 71 de la Ley Fundamental, compete:

I. Al Presidente de la República

II. A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, aún cuando sólo las autoridades antes mencionadas tienen facultad constitucional para iniciar leyes, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso dispone que las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho a iniciativa, se mandarán pasar directamente por el Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras³², con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, pues todas estas deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

2) DISCUSIÓN: Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, haciéndose primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.

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

³² A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamarse Cámara de Origen; a la otra se le da el calificativo de Revisora.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

En este sentido podemos decir que el voto o votación es el corolario lógico de una discusión, de tal manera que implica gran importancia al término de esta etapa, ya que se trata de un acto en virtud del cual los integrantes de una asamblea, es decir los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

legisladores, emiten formalmente su opinión con el fin de aprobar o reprobado respecto de cualquier asunto o medida propuesta.³³

3) APROBACIÓN: Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto. Cuando se aprueba un proyecto en la Cámara de su Origen, se envía para que se discuta a la otra, si está de acuerdo lo envía al Ejecutivo. Cabe señalar que la aprobación puede ser total o parcial.

4) SANCIÓN: Es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte el Poder Ejecutivo y en tal sentido la Constitución mexicana en su artículo 72 inciso b) señala que:

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

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de Origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por esta fuese sancionada por su mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación. Al respecto resulta pertinente mencionar que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de

³³ El acto en virtud del cual se procede a levantar una votación, una vez que se ha cerrado la discusión, es el acuerdo que dicta la asamblea en el sentido de que ha lugar a votar (art. 118 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los E.U.M.).

TESES CON
FALLA DE ORIGEN

cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

5) PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN: Para que la ley tenga fuerza obligatoria debe ser promulgada o, en otras palabras, publicada. Sin embargo ambos términos no deben confundirse, puesto que entrañan conceptos distintos.

Por publicación debe entenderse el simple hecho de dar a conocer la ley al pueblo; pero no de una manera oficial. En cambio, promulgar la ley es un acto jurídico que sólo el Poder Público puede realizar. Dicho acto consiste en una declaración solemne mediante la cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a todos aquellos que deban cumplirla. Esto es, para que haya promulgación, es necesario que la ley sea publicada en el Diario Oficial,³⁴ sólo entonces se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al orden jurídico, lo que significa que entra en vigor y se convierte en obligatoria. Esto es determinante y fundamental a efecto de exigir el cumplimiento de la misma, pues una vez hecho esto a nadie favorece o excusa su ignorancia según lo establece el artículo 3º del Código Civil vigente para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, cuando indica lo siguiente: "... las leyes, y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial" a menos, claro está, que entren en vigor en otra fecha que señalen sus artículos transitorios.

³⁴ El D.O.F. es el órgano de difusión del Estado, pues mediante él se dan a conocer a todos los mexicanos las leyes y principales actos de la administración, sin embargo, existen en México los Diarios o Gacetas oficiales de los Estados, en los cuales se publican las disposiciones legislativas locales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6) INICIACIÓN DE LA VIGENCIA: Es cuando entra en vigor una ley con toda su fuerza obligatoria. Existen dos sistemas para que las leyes inicien su vigencia, estos son:

- a) **SUCESIVO:** Este sistema está regulado en el Código Civil anteriormente citado, de la siguiente manera:

“Las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos a los que se publique el periódico oficial para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicadas y sean obligatorias, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”.

- b) **SINCRÓNICO:** Este sistema se encuentra contenido en el propio Código Civil, en el artículo 4º, en los siguientes términos:

“Si la ley, reglamentos, circulares o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior”.

Finalmente, y con fundamento en el artículo 72, inciso f), es pertinente señalar que este mismo procedimiento se seguirá para la reforma y derogación de las leyes o decretos.

Como podemos observar cada una de las etapas que conforman el proceso de elaboración de leyes tiene una peculiar importancia, es por ello que al crear una ley es indispensable desarrollarlas de manera exhaustiva, a fin de evitar que tanto el procedimiento como su producto, lleven aparejados defectos originados por la falta de análisis, tales como lagunas de ley, o sea cuerpos normativos con vacíos o falta de precisión en la redacción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los supuestos que contiene, lo que implica confusión, o que sean leyes obsoletas o ineficaces. Pensamos que este problema podría ser reducido y hasta eliminado en la medida en que los legisladores realicen durante el Proceso Legislativo un análisis profundo, consciente y responsable de las iniciativas, además de que sea elevada la categoría y calidad de las discusiones. Entonces tenemos que los legisladores deben apegarse de manera rigurosa a las etapas del Proceso Legislativo que consigna nuestra Ley Fundamental, así como a las normas que de ella derivan.

Al respecto resulta conveniente señalar que desde la presentación de una iniciativa, incluso antes de ello, es decir, desde la elaboración del proyecto, los legisladores tienen la obligación de realizar un análisis crítico sobre si realmente existe la necesidad de expedir una nueva ley, o de reformar las ya existentes, o en su caso, algún precepto de la Constitución, lo cual se lograría allegándose de información suficiente respecto del problema o propuesta a tratar y así poder apreciar si las causas y efectos de los mismos justifican el hecho de que se resuelva a través de un acto legislativo, evitando con ello que todo se quiera resolver con la expedición de leyes.

4.2. LA NECESIDAD DE CAPACITAR EN MATERIA LEGISLATIVA A DIPUTADOS Y SENADORES

Ante la imposibilidad de que toda la población reunida en una Asamblea, adopte sin intermediación alguna las decisiones políticas del país, que es lo que se llamaría democracia directa, surge la democracia indirecta o representativa consagrada en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, consistente en que el pueblo participa en la integración y funcionamiento del gobierno del Estado a través de los representantes que elige mediante su voto, el cual de acuerdo al artículo 41 fracción I, párrafo segundo constitucional, tiene las características de ser universal, libre, secreto y directo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los servidores públicos cuya elección tiene origen popular, provienen de los partidos políticos, los cuales surgen de la necesidad del pueblo de intervenir en las cuestiones políticas del país. Por ello "un partido político es la asociación que ha obtenido su registro como tal, ante la autoridad correspondiente, y que está integrado por ciudadanos aglutinados por una misma ideología, los cuales persiguen como fin alcanzar los cargos públicos de elección ciudadana, para así aplicar su programa o plataforma de trabajo".³⁵

Los artículos 9 y 41 de la Ley Suprema forman el fundamento constitucional de los partidos políticos. En el primero, se encuentra el derecho genérico de la población para asociarse con cualquier objeto lícito, sin embargo, para participar en los asuntos políticos del país sólo podrán hacerlo los ciudadanos de la República; el segundo, determina que dichos partidos son entidades de interés público, esto significa que el Estado tiene obligación de fomentar y facilitar su constitución y organización.

Asimismo, señala como fines de los partidos políticos el promover la participación del pueblo en la vida democrática, pues deben trabajar para que los ciudadanos se interesen y participen en los asuntos políticos del país, esto a través de acciones de educación política para que aquellos conozcan las normas fundamentales del Estado, así como la problemática de la realidad social, adoptando de esta manera posiciones críticas sobre su entorno social, sobre las normas aplicadas y las acciones de los gobernantes. Otro de los fines, es contribuir a la integración de la representación nacional, pues el objetivo principal de los partidos políticos es que a través de los procedimientos electorales, la ciudadanía logre ser representada políticamente y, finalmente como organizaciones de ciudadanos, posibilitar el acceso de estos al ejercicio del poder público de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan. Esto quiere decir que a través de los partidos políticos cualquier ciudadano, sin importar status social, político o

³⁵ GONZALEZ RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. Derecho Legislativo. Editado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1999, p. 176.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económico, incluyendo campesinos, comerciantes, actores, empresarios, profesionistas y, en general, cualquier persona que reúna las condiciones a que hacen referencia los artículos 55 y 58 de la Ley Fundamental podrán aspirar, competir, asumir y desempeñar los cargos de elección popular en el Congreso General sin ser necesario para ello contar con una profesionalización, especialización o capacitación en materia legislativa.

Con base en lo anterior consideramos que la capacitación legislativa como requisito para ser Diputado o Senador es una necesidad latente que se encuentra justificada por los siguientes razonamientos:

En primer término, porque el Poder Legislativo desempeña un importantísimo papel en la transformación política, económica y social de México, así como en la consolidación del sistema democrático, pues pone en práctica los valores fundamentales de la democracia como son: la libertad, el pluralismo, la tolerancia, la participación, la igualdad, etc., que dan consistencia al Estado de Derecho vigente. Por otro lado, porque el Congreso de la Unión como parte del sistema político, se desenvuelve en medio de un entorno cuyas dimensiones social, económica, tecnológica e internacional están cambiando a un ritmo crecientemente acelerado que requiere un esfuerzo de adaptación muy singular; sin embargo, dicho Parlamento no se ha asimilado a los cambios y presiones de la sociedad civil, lo cual ha motivado que sus respuestas a través de leyes, hayan sido dadas a destiempo, resultando en muchos casos ineficientes e ineficaces. Por tal motivo, es que requerimos un Congreso que se adecue y asimile a los cambios, presiones, necesidades y demandas sociales, y además que sea eficiente y eficaz para que no se vea rebasado por los sucesos inéditos que se presentan en el país. De tal manera que México cuente con un Parlamento fuerte y vigoroso que enfrente la realidad que imponen los nuevos tiempos, es decir, que de respuestas operativas y rápidas al atender diversas situaciones que se presentan cotidiana o extraordinariamente en la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, resulta evidente que la capacitación legislativa para Diputados y Senadores es sumamente necesaria, pues mediante ella podemos lograr un cambio y fortalecimiento en la institución, ya que los “líderes políticos” se convertirían en verdaderos legisladores, pues los obligaría a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que “hacen” a un representante político un legislador eficaz, propositivo, participativo y disciplinado; además de que auspiciaría la consolidación de una preparación, responsabilidad profesional, política y moral, ahora inexistente, en la actitud de muchos de nuestros representantes políticos, ya que “en la mayoría de los casos, al llegar los Diputados y Senadores electos a su respectiva Cámara a desempeñar sus funciones no cuentan con el menor conocimiento de la actividad que van a realizar, y en específico por lo que hace a la función legislativa, pues persiste la ignorancia casi total del derecho y prácticas parlamentarias elementales”.³⁶ Un ejemplo de lo anterior es la actitud de los legisladores durante la “discusión” de la reforma fiscal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2002 que alcanzó un grado sublime de irresponsabilidad y deficiencia institucional. Al respecto, podemos citar las declaraciones hechas por el vicepresidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin), Ismael Plascencia Núñez: “... los ciudadanos les darán una parada por detrás a los legisladores por que lo que hicieron es una verdadera porquería”. Además afirmó que “ante la negligencia e ignorancia de los legisladores en el Congreso de la Unión, la Concamin buscará amparos para todos los agremiados en cuanto a las aprobaciones en la reforma fiscal que ni ellos mismos entienden”. De igual forma manifestó su molestia con respecto a la actuación de Diputados y Senadores a quienes calificó de “irresponsables, negligentes e ignorantes, que no justifican lo que ganan”, aseverando que “todos son responsables de la reforma fiscal, unos por no entrar, otros por aprobar lo que no deberían y otros por ignorantes, y definitivamente no tienen excusa ante la

³⁶ www.infojuridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/eta.htm

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

falta de seriedad en la discusión del tema”, subrayando también que “la mala decisión de Diputados y Senadores lleva a promover que tanto los partidos políticos como los ciudadanos quienes pagan el sueldo de los legisladores, exijan un mejor perfil de quienes nos representan, además de contar con una capacitación y asesoría especial”, asimismo manifestó que “los legisladores deben ser verdaderos representantes de la sociedad y velar por los intereses de la misma y no por los personales o de partido como generalmente lo hacen”.

La irresponsabilidad, negligencia e ignorancia de la que se habla es una situación verdaderamente grave si consideramos que los legisladores son los representantes permanentes de la voluntad nacional, a quienes le está encomendada la importantísima función de crear el orden jurídico del país. Por tal motivo es que consideramos de extrema necesidad que tanto Diputados como Senadores cuenten con los conocimientos necesarios para llevar a cabo de manera óptima y eficaz el quehacer político y legislativo, ya que dicha tarea requiere de gran responsabilidad, análisis y profundidad y de su buen desempeño depende la evolución y transformación del sistema jurídico-político de México.

También pensamos que debido a la carencia de una capacitación legislativa, aunado a otros aspectos, los legisladores incurrir en una serie de conductas viciosas tanto dentro del Proceso Legislativo Ordinario como el relativo a las reformas y adiciones a la Constitución, tal es el caso de las llamadas “leyes o decretos al vapor”, o también conocidas como “fast-track”. A través de estas formas se crean leyes o se expiden reformas cuyo trámite rápido y carente de estudio y análisis a conciencia representa un grave problema, pues con seguridad se tratará de un producto con deficiencias, es decir, que pueda resultar inadecuado, ineficiente, injusto, obsoleto o inaplicable al cuerpo social nacional. Tal es el caso de la ya mencionada reforma fiscal, pues “... los Diputados y Senadores se la pasaron en la necia durante varios meses y no realizaron un análisis crítico sobre la Ley de Ingresos y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el Presupuesto de Egresos, ya que desde abril, cuando fue la fecha en que se presentó la iniciativa por parte del ejecutivo no realizaron un análisis crítico a la misma, pues todo lo dejaron al último momento, es por ello que tales disposiciones traen consigo una serie de errores que permitirán que los contribuyentes busquen mecanismos para defenderse, y todo por la falta de una técnica legislativa y un proceso inadecuado”.³⁷ Así, resulta claro que la capacitación legislativa es un elemento básico en el desempeño de las funciones de los legisladores, pues la ausencia de la misma, entre otros factores, representa un detrimento por lo que a la técnica legislativa se refiere. Entendiéndose por técnica legislativa, “al estudio y conocimiento especializado de fórmulas y métodos destinada a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como al uso de lenguaje de tales instrumentos”.³⁸ En otras palabras, son los pasos o reglas técnicas que se adoptan para la correcta y adecuada elaboración y redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Estas reglas se refieren, entre otros, a los aspectos siguientes:

- 1) Estudio de la estructura y texto de la propia norma. De esta se derivan: La conceptualización y tecnicificación del lenguaje jurídico. Estos son elementos imprescindibles, ya que el aspecto lingüístico adquiere relevancia de primer orden, pues el equilibrio entre la tecnicidad del vocabulario jurídico-constitucional y el lenguaje común, es lo que va a permitir, de una parte, que sea fácilmente inteligible, y, de otra, el desarrollo de una legislación reglamentaria eficaz, que pueda ejecutarse con un mínimo de labor interpretativa, sin necesidad de recurrir a exhaustivos ejercicios de hermenéutica jurídica. Es por ello que al elaborar una ley los legisladores deben tomar en cuenta algunos principios generales de técnica legislativa como son: que las normas constitucionales deben, en primer

³⁷ <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/primeronoticias/210384.html> 14/03/2002.

³⁸ www.cddheu.gob.mx/chronica57/contenido/cont15/proces5.htm 10/05/2001.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

lugar, ser generales y prescindir de calificativos; en segundo término, se deben evitar las ambigüedades, es decir, evitar el uso de términos multívocos o vagos; en tercer lugar, es importante cuidar el significado y precisión de los términos empleados; en cuarto lugar, deben emplearse fórmulas adecuadas que faciliten la interpretación; en quinto lugar, debe tenerse especial cuidado en la redacción de excepciones a normas generales, pues deben redactarse de modo tal que no alteren la esencia de la regla; por último, no deben emplearse palabras que distingan el sexo del sujeto de la norma, o en todo caso, deberá preferirse el empleo de pronombres masculinos, que no aluden al sexo del sujeto y abarcan ambos géneros.

- 2) Análisis de su adecuada inserción en un orden jurídico.
- 3) Previsión de las consecuencias derivadas de las relaciones que debe guardar con los otros sistemas jurídicos existentes dentro del orden jurídico general.
- 4) Observancia de los principios básicos del sistema constitucional que fundan la validez del orden jurídico dentro del cual se integra la norma, se trate de norma nueva o de una norma reconstruida, incluyendo la supresión total o parcial de ordenamientos o de textos normativos vigentes.
- 5) La exploración de los posibles resultados derivados de la aplicación de las reglas que sustentan la validez del conjunto de procedimientos de las Asambleas y de sus órganos facultados para emitir un acto normativo de gobierno, dentro de un proceso complejo a partir del punto de vista jurídico y plural, y desde la integración política de un órgano colegiado.
- 6) Asimismo, vale la pena agregar la necesidad de introducir la evaluación económica de la creación, modificación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

supresión total o parcial de las normas, con relación a los objetos que tutela o protege, ya se trate de bienes patrimoniales, derechos de transmisión o apropiación sobre los mismos, o de bienes o derechos intangibles indispensables para la seguridad e integridad colectivas. Esta regla resulta importante si consideramos que “toda ley tiene, primero, un costo de producción; segundo, un costo administrativo de aplicación; tercero, un costo agregado de aplicación, ya sea vía creación de órganos, instrumentos, programas, introducción o ampliación de servicios públicos de justicia o de cualquier índole; cuarto, un precio que paga el ciudadano y la sociedad sobre cuyos patrimonios opera la norma, ya sea otorgando derechos, concediendo prerrogativas o potestades, imponiendo obligaciones o sanciones por infracción, violación o incumplimiento. Es decir, tiene costos y precios directos que siempre y en forma ineludible debe pagar el ciudadano, ya sea por la vía de los impuestos o por la carga económica que debe egresar directamente de su patrimonio”.³⁹

Lo que persiguen los principios antes anunciados no es otra cosa que prevenir que la Constitución se convierta en un texto hermético, sino que la cualidad de facilidad en su interpretación vaya de la mano con la adecuada tecnicidad en su redacción y en sus disposiciones. Por esta razón es que ante la ausencia de técnica legislativa por parte de Diputados y Senadores es que consideramos necesaria la capacitación legislativa que les brinde este tipo de conocimientos, a fin de que desempeñen de manera eficaz, eficiente y productiva la importante función de legislar.

Así pues, la técnica legislativa en conjunto con otros aspectos como el conocimiento, análisis y debate, es un elemento fundamental en el proceso de creación de las leyes, toda vez que

³⁹ <http://www.cddheu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces5.htm> 10/05/2001.

facilita a los legisladores la producción de leyes de calidad. Estos factores además de fortalecer el sistema democrático, brindarían un producto vital que empieza ya a ser impacientemente demandado y exigido por la sociedad civil, consistente en la eficacia parlamentaria que nos presente soluciones legislativas y políticas a las grandes cuestiones nacionales; pues de lo contrario, un cuerpo político gigantesco, como lo es el Poder Legislativo Federal, será visto por la sociedad como un oneroso y vistoso, pero finalmente inservible y caduco edificio lleno de polemistas sin justificación existencial alguna.

4.3. REQUISITOS ACTUALES PARA SER DIPUTADO O SENADOR AL CONGRESO DE LA UNIÓN

Los artículos 55 y 58 constitucionales, mencionan las condiciones necesarias con las que se debe contar para poder ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión respectivamente:

“ARTÍCULO 55: Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

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

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

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

V. *No se Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;*

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

Los secretarías de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. *no ser ministro de algún culto religioso;*

VII. *No estar comprometido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59".*

Con respecto al primer requisito, el artículo 34 de la Constitución Federal nos menciona que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir:

Ahora bien, la calidad de mexicanos, de acuerdo al artículo 30 de la Constitución Política se adquiere por dos diversas formas:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A) POR NACIMIENTO:

- I. *"Aquellas personas que nazcan en el extranjero, siendo hijos de padres.*
- II. *Las personas que nazcan en el extranjero, siempre y cuando sean hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.*
- III. *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, y*
- IV. *los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes".*

B) POR NATURALIZACIÓN:

- I. *"Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y*
- II. *La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley".*

Tenemos pues, que al exigir esta fracción la ciudadanía mexicana por nacimiento, es por que el candidato con tal calidad, puede llegar a tener mayor conocimiento de su entorno social, cultural y geográfico, además de que existirían lazos afectivos que lo unen a éstos. De tal forma que adquiriera mayores compromisos con el país desempeñando con lealtad y honestidad su función. Dicha calidad implica también la posibilidad de ejercer los derechos políticos a que se refiere el artículo 35 de la Ley Fundamental, y por ende al no contar con ella, sería imposible tanto ocupar el cargo como ejercer los derechos inherentes al mismo.

Por lo que hace al la segunda condición, se puede decir que el hecho de que la edad exigida para ser Diputado sea mayor a la de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

dieciocho años, se deriva de la razón de que las funciones que desempeñan éstos son de gran importancia para el desarrollo integral del país. Además este requisito deriva de la presunción de que a esta edad se ha alcanzado la madurez y experiencia suficientes para participar en la vida política del país tomando una verdadera conciencia de responsabilidad.

Del tercer requisito podemos decir, que si bien el artículo 51 de la Carta Magna señala que los Diputados son representantes de la nación entera, se podría pensar que no tiene razón de ser esta fracción al exigir la condición de ser originario o vecino del distrito o región que representen, sin embargo esta se ve justificada por el hecho de que si bien en el Congreso de la Unión se discuten asuntos de interés nacional, puede darse el caso de que surjan asuntos de carácter local pero con implicaciones de suma importancia para toda la nación. Así los Diputados siendo vecinos u originarios del Estado que representan podrán valorar los problemas del mismo y así decidir lo más conveniente, pues cada decisión puede trascender de un problema local (Estatal) a la esfera nacional.

En cuanto a las prohibiciones que señala la cuarta fracción, buscan evitar que los candidatos puedan utilizar a su favor las ventajas que adquiridas al ocupar ese tipo de cargos.

Por su parte, la fracción sexta señala también requisitos de índole negativa, ello con el objeto de evitar que se utilicen estos cargos o el poder de los mismos para inclinar la votación a favor de la persona o cometer un fraude en la elección.

El penúltimo requisito que establece el artículo en comento está relacionado con el artículo 130, inciso d) constitucional, el cual indica que los ministros de cultos como ciudadanos podrán votar, pero no podrán ser votados. Sin embargo, también establece que quienes lo hubieren dejado de ser con la anticipación y forma que establezca la ley reglamentaria, sí podrán ser votados. A este

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

respecto el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece que para que estas personas puedan ser votadas para cargos de elección popular, se requiere que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección (dando aviso a la asociación religiosa o a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes). Este requisito se encuentra plenamente justificado debido a las experiencias ya vividas en nuestro país y tiene como fin evitar que estos influyan en la población manipulándolos y utilizando la creencia y valores religiosos para obtener resultados electorales a su favor.

Finalmente, el último requisito que este precepto constitucional establece tiene que ver con ciertas incapacidades que señala el artículo 59 de la Ley Fundamental, mismo que hace alusión a la no reelección para el periodo inmediato de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Ahora bien, tratándose de Diputados y Senadores suplentes, este mismo ordenamiento legal determina que sí podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio, en cambio los que fueron representantes con el carácter de propietario no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Esta medida tiene como finalidad evitar que los representantes de elección popular se perpetúen en el cargo.

Respecto a lo anterior, cabe mencionar que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa en la cual se aduce el hecho de que la prohibición de reelección inmediata de los legisladores es un obstáculo para la formación de verdaderas carreras parlamentarias, y por lo mismo para la conformación de un Congreso más experto y eficaz en las distintas materias de su competencia, por lo cual se propuso la reelección de los Diputados hasta cuatro periodos consecutivos en total y la de Senadores hasta dos, esto es, doce años para ambos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto, desde nuestro punto de vista, es completamente aberrante ya que al menos la mayoría de nuestros legisladores nos han demostrado la falta de responsabilidad y de seriedad en el desempeño de su cargo, pues en la mayoría de las veces el objetivo que persiguen al ocupar ese puesto, es contar con las múltiples prerrogativas que les otorga el mismo, y no el hecho de desempeñar dignamente su papel y sus funciones, ahora si a esto le aunamos el hecho de que podrían ser reelectos pretextando una supuesta carrera parlamentaria para un eficaz Congreso, resultaría sólo una medida para apoderarse del cargo. Por lo cual consideramos que la manera más efectiva de contar con un Poder Legislativo eficiente y eficaz, es contar con legisladores que desde un principio cuenten con el pleno conocimiento respecto a las funciones que van a desempeñar, así como mantener la convicción y conciencia de llevarlas a cabo de manera cabal y legal, lo que implica un alto grado de responsabilidad por parte de ellos para con el pueblo. Por esta razón es que en el presente trabajo se propone la capacitación legislativa como requisito necesario para ser Diputado o Senador, ya que de esta manera contaríamos con representantes más preparados en cuanto al ámbito legislativo. Cabe mencionar que esta capacitación tendría que ser continua, es decir, que una vez que el legislador este en el desempeño de su cargo tendrá que continuar con la capacitación en materia legislativa mediante efectivos cursos permanentes y obligatorios. Esto con el fin de que durante el tiempo que dure su cargo atiendan y respondan de manera efectiva las necesidades que nuestra sociedad presenta día a día, sin vernos rebasados por las mismas, sin importar ni poniendo de pretexto el corto tiempo que duran en sus funciones.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para ser Senador es el artículo 58 de nuestra Ley Fundamental el que establece que estos serán los mismos que los que se requieren para ser Diputado con excepción de la edad, la cual de acuerdo a la última reforma de dicho precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1999, se reduce de treinta a veinticinco años de edad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cumplidos el día de la elección. Esta decisión no nos parece acertada ya que el Senado, como el propio significado etimológico de la palabra lo dice, debe estar compuesto por personas de mayor edad, experiencia y madurez para tomar importantes decisiones para el país.

La situación consistente en que la Cámara Alta debe estar compuesta por personas de mayor edad, en comparación con la de Diputados, es lograr un equilibrio con ésta, refrenándola pues se le considera más impulsiva.

En este mismo orden de ideas, cabe señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales en su artículo 7 fija también determinados requisitos para ser Diputado y Senador Federal, siendo estos los siguientes:

1. *“Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y tener credencial para votar.*
2. *No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a menos que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
3. *No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, a menos que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
4. *No ser consejero presidente o consejero electoral en los Consejos General, Local o Distritales del Instituto, salvo que se separe de su cargo un año antes de la fecha del inicio del proceso electoral de que se trate.*
5. *No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral.*
6. *No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no ejercer bajo circunstancia alguna de las mismas funciones, a menos que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección”.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En mérito de lo antes expuesto, podemos decir que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código en comento no consideran a la capacitación legislativa como un requisito necesario para ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión, pues sólo hacen referencia a ciertas condiciones relativas a la ciudadanía, la edad y otras que se refieren al hecho de no desempeñar, tiempo previo a las elecciones, ciertos cargos o pertenecer a determinados organismos.

4.4. PROPUESTA

La propuesta objeto del presente trabajo no es coartar el derecho de ser votado que tiene todo ciudadano de la República, por el contrario, es exigir que los candidatos a Diputados y Senadores se capaciten en materia legislativa, es decir, que ésta sea una condición necesaria que deban cumplir para poder figurar como tales, ya que la función legislativa es la actividad más importante que van a desempeñar en el Congreso General en caso de que resultaren electos. Y una vez que hayan llegado al foro cameral ya en sus funciones de legisladores, continúen con dicha capacitación, pues no se trata de cumplir sólo al inicio con dicho requisito, si no que la capacitación en materia legislativa deberá ser continua.

Este requisito estaría justificado por el hecho de que corresponde a nuestros legisladores la importantísima función de crear el orden jurídico en el país, y por ende es necesario que cuenten con los conocimientos necesarios de la materia sobre la que están trabajando, de tal manera que desarrollen su actividad de manera eficaz y eficiente.

Por lo anterior, es que la propuesta objeto del presente trabajo es que dentro de los requisitos para poder ocupar un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión, ya sea como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Diputado o Senador, que establece nuestra Ley Fundamental en los artículos 55 y 58 respectivamente se incluya el de la capacitación legislativa, toda vez que consideramos de suma importancia el hecho de que es precisamente la función legislativa la principal actividad que van a desempeñar los integrantes de dicho órgano. De tal manera que los legisladores cuenten con los conocimientos necesarios para construir un orden jurídico justo, eficaz y transparente que atienda las demandas y necesidades sociales y vele por los intereses del pueblo, para que de esta manera México cuente con un Poder Legislativo fuerte y vigoroso que enfrente la realidad que imponen los nuevos tiempos, es decir, dé respuestas operativas y rápidas a los desafíos económicos, sociales y políticos que enfrenta nuestro país, hecho que tiene gran relevancia, pues con ello el Legislativo Federal puede lograr mayores niveles de credibilidad y confianza, y con ello fortalecerse.

Con respecto a la capacitación a la que se hace referencia, es importante destacar que el objetivo principal de la misma es proveer a los posibles candidatos a legisladores de la información necesaria para que obtengan un mayor y más calificado conocimiento y entendimiento de la competencia, atribuciones, papel y funcionamiento del Poder Legislativo Federal en la democracia, así como su complejidad, deficiencias y posibilidades, en las dimensiones política, técnica y organizativa, así como contribuir al desarrollo de habilidades o destrezas analíticas que permitan, por un lado, un análisis adecuado y objetivo de la compleja realidad social y, por otro, la búsqueda de soluciones concretas y realistas para el fortalecimiento, modernización y desarrollo del país.

En este mismo orden de ideas, a continuación abordaremos diversos aspectos que consideramos pueden tomarse en consideración para que ésta sea impartida.

Para que la capacitación sea realmente efectiva en su aplicación, pensamos que no debe ser impartida por los partidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

políticos a sus aspirantes, ni alguna de las Cámaras del Congreso General, pues esto se prestaría a favoritismos o corruptelas y no habría una verdadera credibilidad en la acreditación de dicha capacitación legislativa de los aspirantes al curso. Por tal motivo, se considera necesaria la intervención de un organismo que garantice su imparcialidad en el desarrollo de la función de que se habla, debiendo ser entonces autónomo e independiente.

Por las características con que cuenta el Instituto Federal Electoral, pensamos que este organismo podría ser el idóneo para tal objetivo, ya que del artículo 41 constitucional se desprende que este es un órgano del Estado, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que significa que en él, el Poder Ejecutivo no tiene intervención alguna, ni en su integración, ni en su funcionamiento, y por su parte el Poder Legislativo sólo tiene intervención en lo que hace a su integración, ya que dicho organismo cuenta con consejeros del Poder Legislativo con voz pero sin voto, pues la conducción efectiva del órgano se deja a los ciudadanos. Además el Instituto Federal Electoral es independiente en sus decisiones y funcionamiento con los otros poderes, es decir "... se trata de un órgano cúspide con paridad de rango entre los otros poderes tradicionales como el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial".⁴⁰

Según el ya referido artículo 41 de la Ley Fundamental, el Instituto Federal Electoral cuenta además de las actividades que determine la ley electoral, con las siguientes: "... las relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y la lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en

⁴⁰ PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano, Segunda Edición, Editorial Constitucionalista, México, 1996, p. 367.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales...”.

En mérito de lo expuesto, es que consideramos y proponemos que por poseer las características antes mencionadas, el Instituto puede encargarse de la efectiva organización aplicación y vigilancia de los cursos de capacitación legislativa que se proponen como requisito esencial para desempeñar un cargo de elección popular al Congreso de la Unión.

Esta actividad bien podría realizarse mediante la creación de una nueva Dirección Ejecutiva dentro del organismo citado anteriormente. No debemos olvidar que esto se traduciría en hacer las modificaciones correspondientes a nuestra Carta Magna y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en su caso, a las leyes secundarias.

A manera de establecer la forma en que el curso de capacitación legislativa a que se ha hecho referencia se pueda impartir, a continuación hacemos las siguientes propuestas:

- Sería conveniente que la Dirección Ejecutiva de que se habla, realizara convenios con determinadas universidades del país para que fuera en sus instalaciones donde se impartieran los cursos de capacitación legislativa de acuerdo a las bases que más adelante proponemos.
- Asimismo se podrían realizar convenios con académicos prestigiados y especialistas en la materia y/o con personas que hubieren sido legisladores destacados por su trabajo parlamentario, a fin de que sean ellos quienes impartan los cursos. Cabe precisar que sería conveniente que éstos recibieran una remuneración económica a fin de que impartan los cursos de manera responsable y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

eficiente, además de que en gran medida se evitaría corromper el sistema de acreditación del curso a favor de alguno de los aspirantes.

- El curso de capacitación legislativa, para efectos de mayor organización, debería ser impartido en diferentes puntos de la República Mexicana, para determinar estos se podría tomar en cuenta a las cinco circunscripciones en que está dividido nuestro país, para que sea precisamente en las capitales de las Entidades Federativas que resulten ser las cabeceras de cada una de las circunscripciones, los lugares donde se lleven a cabo los cursos. Dicho de otra manera, todos los aspirantes ya sea a Diputados o Senadores, por cualquier principio de que se trate, acudirían a la capital del Estado que les corresponda, por ser esta la cabecera de la circunscripción donde se encuentre el Distrito o Estado por el que pretenden competir.

Esta propuesta surge de la idea de que sería más fácil y práctico que los aspirantes a cargos de elección popular se trasladen a un lugar más cercano, que congregarlos a todos ellos en la Ciudad de México, aunque si bien es cierto que los que resulten electos Diputados o Senadores van estar de todos modos concentrados en esta ciudad, también lo es, que no serán todos los que acudan al curso.

- Otra propuesta es que el curso en comento se lleve a cabo antes de las fechas establecidas en la ley electoral para el registro de candidatos. De tal manera que cada partido político, de acuerdo a su estatuto, pudiera seleccionar a las personas que deban acudir al curso.

Esta propuesta tiene el fin de que los partidos políticos tengan la opción de postular como candidatos para los cargos de elección popular a aquellas personas que de acuerdo a los resultados del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

curso hubieran destacado por su aptitud y dedicación. Además de que aseguraría que los aspirantes que acreditaron el curso en comento sean los únicos que puedan registrarse como candidatos a dichos cargos, pues sin este requisito no sería posible tal registro. Por otra parte, contaríamos con personas capacitadas en la materia e idóneas para desempeñar tales cargos, pues estarían conscientes de la importancia y el impacto social, económico y político que implica para el país el que desempeñen de manera óptima, productiva y eficaz la función legislativa.

- Por lo que hace a la duración del curso, proponemos que dure de seis a siete meses aproximadamente, de lunes a viernes, con una duración de 5 horas al día.

El lapso de tiempo que proponemos para que dure el curso es por que consideramos que este es suficiente para que sean agotados los temas que comprenda el curso y para evaluar el rendimiento de los participantes. Así pues, tenemos que de acuerdo al artículo 177 incisos a), b), c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el registro de candidatos para Diputados y Senadores por ambos principios oscila entre los meses de marzo y abril del año de la elección, por lo que el curso de capacitación legislativa al que nos referimos podría comenzar a impartirse en los meses de julio o agosto del año anterior a la misma.

- En cuanto a los temas que podrían abordarse durante el curso planteamos los vinculados a los siguientes aspectos: a) Análisis y estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) Marco histórico del Poder Legislativo Mexicano: Grecia, Roma, México y el México independiente; c) Marco jurídico del Poder Legislativo Federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento para el Gobierno interior del Congreso de los Estados Unidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mexicanos y, d) Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo Mexicano: Tipos de facultades del Congreso de la Unión, composición, facultades exclusivas y órganos integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores; e) Un tema que abarque el proceso legislativo y sus etapas y, finalmente f) Uno que se refiera a la técnica legislativa y su importancia en la elaboración de las normas jurídicas.

El primer tema se propone por que consideramos conveniente que los aspirantes a candidatos a Diputados y Senadores deben conocer el contenido de la Ley Suprema que nos rige tanto de manera individual como social. El segundo tiene por objeto que conozcan las diversas etapas y, por ende, la evolución y transformación que ha presentado nuestro órgano legislativo a través del tiempo y la importancia que reviste el mismo. En cuanto al tercer tema, este tiene como fin que los aspirantes al cargo de lección popular conozcan la normatividad que constituye la fuente formal del derecho parlamentario mexicano actual, es decir, los ordenamientos jurídicos bajo los cuales se rige el Poder Legislativo Federal, así como los que regulan el actuar de los representantes populares que lo integran. El cuarto tema lo proponemos en virtud de que es importante que los futuros legisladores conozcan la forma como se encuentra constituido su centro de trabajo (Congreso de la Unión) y el funcionamiento del mismo, de tal manera, que tengan conocimiento del ámbito de competencia de éste, es decir, sepan cuales son las atribuciones y delimitaciones que la ley le confiere a cada una de las Cámaras y al Congreso en general, así como también conozcan los órganos con los que cuentan para poder llevar a cabo todas y cada una de sus funciones. Por lo que hace a los dos últimos temas, estos son sumamente importantes, ya que uno de ellos tiene por objeto que los legisladores conozcan las etapas que constituyen el Proceso Legislativo, así como la trascendental importancia que implica la aplicación y el desahogo exhaustivo de las mismas, pues en base a dicho proceso estos legitiman su accionar; mientras que el otro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

busca que los representantes populares cuenten con los conocimientos básicos referentes a la técnica legislativa así como la trascendencia de la misma al aplicarla en la construcción de los ordenamientos jurídicos, pues en base en ello se puede crear un marco jurídico justo, que nos brinde seguridad jurídica y permita el buen desarrollo y consolidación integral del país y la sociedad, en general. Así pues, mediante el curso de capacitación legislativa lo que pretendemos es proporcionar a los legisladores los conocimientos indispensables para llevar a cabo de manera óptima y eficaz el quehacer político y legislativo, así como concientizarlos de la importancia que ello implica, pues como sabemos, del buen trabajo parlamentario depende la evolución, transformación y consolidación del sistema jurídico-político de México.

Por lo que hace a los gastos que se generarían con la impartición del citado curso, consideramos pertinente que este tenga un costo, el cual tendría que ser cubierto totalmente por el aspirante de manera personal. Lo anterior, se dice en razón de que sería para el Estado una carga muy pesada absorber además del financiamiento público a que tienen derecho constitucionalmente los partidos políticos consistente en las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, hacerse cargo también de los gastos que implicaría capacitar a todas estas personas que sin lugar a dudas no todas acreditarían el curso, y por tanto, no podrán ser registrados como candidatos a cargos de elección popular. Entonces tendríamos que dicho costo sería como una cuota de recuperación que los aspirantes pagarían para ayudar a sufragar los gastos generados por su capacitación.

Además si tal como lo prevé el artículo 49, punto 11 del inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, algunos candidatos aportan exclusivamente para sus campañas cuotas voluntarias y personales, razón de más para que las personas que aspiren a ser registradas como candidatos de sus respectivos partidos para ocupar los puestos de elección popular de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que se habla, puedan contribuir aportando una cuota que ayude, como ya dijimos, a absorber los gastos generados por la impartición del curso en comento. En cuanto a lo anterior, consideramos que dicha cuota no debe ser considerada por los aspirantes como una carga, ya que deben tener presente que no sólo se deben preocupar por ganar la elección, sino que una de las cosas más importantes es prepararse para desempeñar óptimamente su importantísima función en caso de resultar electos.

En este mismo sentido, los partidos políticos con el fin de ayudar a sus aspirantes con los gastos que implicaría trasladarse a otro lugar para asistir al curso, así como los de alimentación, pensamos que bien podrían otorgarles una pequeña ayuda económica, destinando para tal efecto cierto porcentaje del financiamiento otorgado por el Estado, pero de ninguna manera esto debe implicar un incremento financiero a favor de los partidos políticos a cargo del Estado. Esta medida se encuentra plenamente justificada si tomamos en cuenta que los candidatos y sus respectivos partidos gastan sumas cuantiosísimas en sus campañas electorales, entre otras cosas en publicidad y propaganda escrita, así pues, resultaría mayormente justificado que redujeran en parte ese tipo gastos para así poder destinar un fondo encaminado a otorgar, como ya hemos dicho, una ayuda económica a sus aspirantes a cargos de elección popular. Esta situación deberá verse como un estímulo para que los aspirantes se aboquen verdaderamente a capacitarse y así ejercer su cargo de manera eficiente y eficaz.

Asimismo pensamos que sería benéfico que una vez que los candidatos hayan sido electos Diputados o Senadores y que hayan quedado integradas las Comisiones de cada una de las Cámaras, continúe siendo impartida la capacitación a través de cursos encaminados a lograr una constante actualización, así como una especialización, conocimiento y manejo de la materia que corresponda según la Comisión legislativa a que pertenezcan los legisladores en cada Cámara, además podrían también estudiarse y ahondarse más en temas relacionados con la técnica legislativa,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entre otros. Estos cursos podrían tener lugar una o dos veces por semana con una duración de dos horas, esto con el fin de que los representantes no se vean obstaculizados por el tiempo para que realicen sus funciones.

Para que tal capacitación tenga resultados eficaces, consideramos que debe ser una obligación para Diputados y Senadores acudir a los cursos de manera que se les impongan sanciones a aquellos no acudieran a recibirlo, un ejemplo de ello sería un fuerte descuento a su dieta correspondiente. De ser llevada a cabo la capacitación en comento, esta deberá quedar contemplada en la normatividad interna del Congreso de la Unión.

Así pues, con la capacitación de que se habla lo que pretendemos es formar una conciencia de responsabilidad, honestidad y ética en aquellos ciudadanos que resulten electos al cargo, así como lograr que el conocimiento, la aptitud y habilidad sean las herramientas básicas con las que cuenten los representantes populares, ya que si bien es cierto que cualquier ciudadano mexicano puede ser votado para los puestos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley (artículo 35 constitucional), también lo es, que estos deben ser personas capaces e idóneas que ejerzan el cargo con verdadera conciencia y conocimiento de lo que implica realizar de manera cabal sus funciones, así como el impacto que ello tiene sobre el país. Pues como sabemos, el Poder Legislativo Federal actualmente atraviesa por una situación de desprestigio ante el pueblo mexicano, por tal motivo es que consideramos urgente la necesidad de que la capacitación legislativa sea considerada como un requisito necesario para ser Diputado o Senador, pues con la exigencia de esta condición se podría optimizar un ejercicio, eficiente, consciente y activo de la importantísima función que tienen encomendada los legisladores consistente en la creación de las normas jurídicas. Lo anterior sería un buen principio para que el Congreso General se fortalezca y recupere la credibilidad que ha perdido ante la ciudadanía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

1. En las civilizaciones de Grecia y Roma podemos encontrar los antecedentes de los primeros órganos de representación popular, es decir, la Asamblea Popular y el Senado, así como los aspectos que se tomaban en consideración para poder pertenecer a dichos órganos.
2. En Grecia para poder desempeñar un cargo en la Asamblea Popular o en el Senado, únicamente se tomaban en consideración condiciones tales como: edad y clase social, sin ser importante el hecho de contar con algún conocimiento en específico o tener experiencia en cuanto al desempeño de tales cargos.
3. Durante las diferentes etapas en que se desarrolla la historia de la antigua Roma, la función de legislar estuvo confiada, inicialmente, sólo a determinadas personas que formaban parte de la aristocracia social, siempre y cuando tuvieran una determinada edad; pues con el transcurso del tiempo y ciertos acontecimientos, cesa la condición de pertenecer a cierta clase social. Luego entonces, la única condición requerida para ejercer cargos de representación era la de la edad. De tal manera que durante esta época no podemos hablar de la capacitación legislativa como un requisito para desempeñar cargos populares.
4. En la época precolombina la capacitación legislativa no es una condición necesaria para desempeñar un cargo de elección popular, ya que al inicio los pueblos fueron gobernados por monarquías hereditarias, que con el paso del tiempo se fueron convirtiendo en monarquías de tipo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

electiva, cuya elección del Tlatoani (representante del pueblo) estaba basada únicamente en la condición de que los candidatos a dicho cargo fuesen personas que gozaran de un prestigio intachable ante la comunidad a la que pretendían representar en el Consejo de Estado. Mientras que la Corona otorgaba este tipo de cargos considerando el origen de la persona y el color de su piel.

5. México como Estado independiente, ha sido regido por diversas Constituciones (federalistas y centralistas) que han implementado un Poder Legislativo, ya sea bicameral o unicameral. Junto con ellas se han ido modificando las condiciones necesarias para desempeñar un cargo de elección popular. Esto debido a que nuestro país ha sufrido una serie de cambios políticos y sociales que generan la necesidad de transformar nuestro marco jurídico.
6. La primera disposición de carácter legal que rigió la vida del México independiente y que dispuso por primera vez en forma expresa los requisitos para ser representante popular fue la Constitución de Cádiz de 1812.
7. En todas y cada una de las Constituciones ya sean federalistas o centralistas que han estado vigentes en México, aún cuando determinan los requisitos para poder ocupar un cargo de elección popular, ninguna establece alguna condición relativa a la capacitación legislativa.
8. Los requisitos de elegibilidad contenidos en los artículos 55 y 58 de la Constitución poseen el carácter de positivos los requerimientos contenidos en las fracciones I, II y III del artículo 55 constitucional; en cambio tienen el carácter de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

requisitos negativos y se deben presumir acreditados salvo prueba en contrario, las condiciones establecidas en las fracciones IV, V, VI y VII del mismo precepto. Sin embargo, de todos ellos ninguno hace referencia a la capacitación legislativa.

9. La trascendencia del papel y buen desempeño de las funciones del Congreso de la Unión radica en que este es el depositario del Poder Legislativo Federal del Estado Mexicano, constituido bajo un sistema bicameral, cuya facultad es la de crear o modificar el orden jurídico nacional.
10. El sistema bicameral del Poder Legislativo es un factor de equilibrio y de ponderación que aseguraría y favorece una mejor y más completa y seria elaboración de las leyes.
11. De conformidad con nuestro régimen constitucional vigente, tanto los Diputados como Senadores ostentan en los procesos de elaboración de las leyes la representación de todo el pueblo y no la de una región geográfica en particular. De aquí que se pueda decir que en el Proceso Legislativo ni los Senadores son representantes de los Estados, ni los Diputados lo son de su Distrito, sino que unos y otros son electos en dichas demarcaciones electorales (Estado y Distrito) por razones de técnica electoral, pero una vez electos y en su calidad de legisladores tienen el carácter de representantes populares federales.
12. Servir a los órganos legislativos representa una gran responsabilidad, la cual requiere de un permanente aprendizaje, ya que la preparación y el profesionalismo son elementos básicos para una actuación eficaz, ágil y oportuna

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la función legislativa, pues de lo contrario esta perdería su calidad.

13. La ignorancia jurídica y la irresponsabilidad profesional, aspectos que van de la mano, han predominado en el proceder de los legisladores al elaborar una ley, es por ello que dichos aspectos debemos verlos no como un motivo de desaliento, sino como una razón de mayor peso para seguir buscando la construcción y solidificación de un Poder Legislativo eficiente y eficaz que se ajuste a la realidad que imponen los nuevos tiempos. Es por ello que la capacitación legislativa para Diputados y Senadores es una necesidad latente.
14. Existe una necesidad latente de modernizar al Legislativo Federal mexicano, pero para alcanzar este objetivo resulta esencial la capacitación en materia legislativa para Diputados y Senadores, toda vez que al llevar a la práctica (en el proceso legislativo) una adecuada técnica y conocimiento sobre la materia, se aprovecharía la potencialidad del Congreso de la Unión
15. El Proceso Legislativo debe traducirse en una importante y ardua dedicación al trabajo legislativo por parte de los Diputados y Senadores, debiendo estar alejados de la común práctica del Proceso Legislativo "al vapor", el cual representa un grave problema pues al no llevar a cabo todas y cada una de sus etapas de forma efectiva, responsable y consciente da como resultado un producto (ley) improductivo e ineficiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

16. Para consolidar nuestro Estado de derecho es sumamente importante que los legisladores asuman de manera plena la responsabilidad que nuestra Ley Suprema les ha confiado, pues México requiere de un verdadero Parlamento que de una verdadera representación a todo el pueblo, sin distinción de clases y sectores sociales, es decir, un Parlamento en el que la sociedad hable, diserte, critique, apruebe y rechace o modifique las leyes y exprese su pensamiento, para así lograr un cambio de fondo en el Poder Legislativo.

17. Es imprescindible que los representantes populares que integran al Poder Legislativo mantengan la responsabilidad y compromiso de procurar que las leyes respondan en todo tiempo satisfactoriamente a la realidad que pretendan regular, teniendo presente que una ley genera la atmósfera favorable para su cumplimiento cuando facilita una regulación racional de la vida en sociedad, en tanto que provoca su rechazo cuando en lugar de coadyuvar a solucionar problema los origina.

18. A los legisladores les corresponde comprometer su mejor esfuerzo a efecto de crear un ambiente de seguridad jurídica a través de la elaboración de normas jurídicas, creando así las condiciones propicias para el desarrollo y crecimiento integral del país.

19. La implementación de la propuesta de la presente investigación resulta indispensable en la renovación y fortalecimiento del Congreso, así como en la credibilidad ante la sociedad, pues con el hecho de establecer un requisito filtrador para los candidatos a puestos de representación popular podemos lograr que los legisladores sean individuos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aceptablemente confiables, eficientes y eficaces en el manejo de los asuntos legislativos nacionales.

20. Existe una amplia coincidencia respecto a entender que el fortalecimiento de los Parlamentos en un mundo cambiante, que exige estar atentos a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, ayuda a una mayor eficacia de la ley, a la consolidación y perfeccionamiento de la democracia y a orientar con mayor certeza el desarrollo sustentable de los países.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA**DOCTRINA**

ANAYA ROA, Jorge. El Congreso de los Estados Unidos. 8ª. Ed. México, Editorial Limusa, 1990, 456 pp.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora. Historia Constitucional de México. México. Editorial Trillas, 1999, 332 pp.

BÁRTOLI, Humberto y J.M. Siso Martínez. Mi Historia Universal. 2ª. Ed. México, Editorial Trillas, 1991, 355 pp.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. 2ª. Ed. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1995, 448 pp.

BIDART CAMPOS, Germán J. El Derecho Constitucional del Poder. Tomo I. Buenos Aires. Editorial EDIAR., 1967, 425 pp.

BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 5ª. Ed. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994, 365 pp.

BURGOA ORIHUELA. Igancio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LII LEGISLATURA. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. 3ª. Ed. México, Editorial Porrúa, S. A., 1985, Tomo V.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. 2ª. Ed. México, Editado por los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1993, 223 pp.

CARBONELL, Miguel. Elementos de Técnica Legislativa. 1ª. Ed. México, Editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 272 pp.

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

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

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812-1940). México, Editado por el Centro de Investigación Científica "ING. JORGE L. TAMAYO", A.C., 1996, 458 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1940-1994), Tomo II. México, Editado por el Centro de Investigación Científica "ING. JORGE L. TAMAYO", A.C., 1996, 452 pp.

CORONA FERRERO, Jesús María y otros. La Técnica Legislativa a Debate. Madrid, Editorial Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1994, 497 pp.

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

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

DE LA HIDALGA, Luis. La Comisión Permanente en el Derecho Legislativo Mexicano. México, Editado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, 1973, 208 pp.

DEL TORO CABALLERO, Luis. Derecho Legislativo Mexicano. México, Editado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1993, 189 pp.

FLORES GÓMEZ, Fernando. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 2ª. Ed. México, Editorial Porrúa, S. A., 1981, 349 pp.

TESIS CON
FALLA DE CENSURA

FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano. 10ª. Ed. México, Editorial Esfinge, 1981, 347 pp.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho. México, Editorial Porrúa, S. A., 1998, 235 pp.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 49ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 1998, 462 pp.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 3ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 1987.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Las Controversias entre la Constitución y la Política. México, Editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 71 pp.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. Derecho Legislativo. México, Editado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1979.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Claudia. La Constitución y el Poder Legislativo. México, Editado por el Partido Revolucionario Institucional, 1994, 33 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario. México, Editado por la U.N.A.M., 1992, 520 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. 14ª. Ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Editorial Porrúa, 1999, Tomos I a IV.

JAMES FRANK, Smith. Derecho Constitucional Comparado. México-Estados Unidos. México, Editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, 78 pp.

LÓPEZ REYES, Amalia y otros. Nuestro Mundo 2. México, Editorial Continental S.A., 1976, 239 pp.

LÓPEZ REYES, Amalia. Historia de México de la Época Prehispánica. Segunda Edición, México, Continental, S.A., 1973, 179pp.

MIRANDA BASURTO, Ángel. La Evolución de México. México, Editorial Herrero, S. A., 1974, 436 pp.

MORENO, Daniel. El Congreso Constituyente de 1916 – 1917. Editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1967, 138 pp.

TESIS CON
FALLA DE OFICEN

MORENO KALBATK, Salvador y otros. Dinámica de las Sociedades de la Antigüedad. 2ª. Ed. México, Editorial Trillas, 1980, 335 pp.

MORINEAU IDUARTE, Martha y Román Iglesias González. Derecho Romano. 3ª Ed. México, Editorial Harla, 1993, 217 pp.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 2ª Ed., México, Editorial Constitucionalista, 1996, 556 pp.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. México, Editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 270 pp.

PELLIET LASTRA, Arturo. El Poder Parlamentario. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1995, 314 pp.

PEREIRA MENAUT, Antonio CARLOS. El Ejemplo Constitucional de Inglaterra. Madrid, Editorial Monografía, 1992, 89 pp.

RABASA, Emilio O. La Constitución y la Dictadura: Estudios sobre la Organización Política de México. México, Editorial Porrúa, 1982, 246 pp.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Teoría General del Estado. 14ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 1981, 438 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RUIZ MASSIEAU, José Francisco. Cuestiones de Derecho Político: México-España. México, Editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 138 pp.

SANTOALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español. España, Editorial Pedro, 1995, 253 pp.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. México, Editorial Trillas, 1979, 214 pp.

SAIÉNZ ARROYO, José. Técnica Legislativa. México, Editorial Porrúa, S. A., 1998, 172 pp.

SEMPE MINIVIELLE, CARLOS. Técnica Legislativa y Desregulación. 2ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 1998, 312 pp.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Historia del Senado Mexicano. México, Editorial Porrúa, S. A., 1993, 874 pp.

SERNA DE LA GARZA, José María. Derecho Parlamentario. México, Editorial Mc Graw-Hill/Interamericana, 1997, 321 pp.

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL, SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES. La Ciudad de México. Antología de Lecturas, siglos XVI-XX. Talleres de Imprenta Madero, S.A. de C.V., México, 1995, p. 34.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 31ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 438 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. México, Editorial Porrúa S. A., 1993, 1180 pp.

TORO, Alfonso. Historia de México. México, Editorial Patria S. A., 1978, 480 pp.

VEGA VERA, David M. Una Forma Republicana de Gobierno. México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 296 pp.

YOUNG, Roland. El Congreso Norteamericano. Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Omeva, 1967, 223 pp.

ZAVALA ABASCAL, Antonio. Síntesis Histórica del Poder Legislativo Mexicano. México, Editorial Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, 1964, 97 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de los Estados Unidos de América
<http://info.juridicas.unam.mx>
- Constitución Española.
http://senado.es/info_g/info_gtext.html
- Constitución Francesa
<http://www.assemblee-nat.fr/cspañol/8bb.asp>
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Ley Orgánica del Régimen Electoral General Español.
<http://www.senado.es/leyect/articulos/ley585.html>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OTRAS FUENTES

- ACTITUD ACTUAL EN EL CONGRESO: IRRESPONSABILIDAD LEGISLATIVA.
<http://www.mexicohoy.com/datos/extras/entrevistas/2001/octubre/entrevista03.html>
- ALEMANIA: El Sistema Original de Representación Proporcional Personalizada.
http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_dc.htm
- ENCICLOPEDIA BARSA. ENCICLOPEDIA BRITÁNICA PUBLISHERS. México, 1994.
- CONSTITUCIONES DE MÉXICO. México, Instituto de Investigaciones jurídicas.
<http://www.info.juridicas.unam.mx>
- CONSTITUCIONES MUNDIALES. México, Instituto de Investigaciones jurídicas.
<http://www.info.juridicas.unam.mx>
- COMICIOS ESUROPEOS-ELECCIONES 2001 EN EL REINO UNIDO.
<http://www.elpais.es/temas/dossieres/britanicas2001>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- DAVID RODRÍGUEZ, Esteban. El Legislativo en Blanco y Negro. La Productividad a Debate. México, Bucareli Ocho, Revista Semanal, Año 2, número 92, 11 de abril de 1999, p. 16.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Porrúa-UNAM, México, 1997.
- DICCIONARIO PARLAMENTARIO.
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20b.htm>
- ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.
<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido>
- EL PARLAMENTO ALEMÁN: Estructura y Composición.
<http://www.cderi.com.ar/alemania.html>
- EL PARLAMENTO FRANCÉS Y LOS FUNDAMENTOS DE LAS DEMOCRACIAS MODERNAS.
<http://www.asambleadf.gob.mx/princip/informac/revista/numero03/documen.htm>
- ELECCIONES U.S.A.
<http://www.berrom.com/elecciones-usa.htm>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ESTRUCTURA POLÍTICA DE ALEMANIA.
http://www.cadicaa.com.ar/Cadicaa_web/alemania/politica.htm
- LAS GENERALIDADES DEL SENADO EN ESPAÑA.
<http://www.senado.es/legis7/senadores/generalidades.html>
- LA ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA. UNA EXPLICACIÓN A LOS JÓVENES.
<http://www.assemblee-nationale.fr/español/8bl.asp>
- NATURALEZA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
http://www.congreso.es/funciones/nat_com.htm
- QUILLET. Diccionario Enciclopédico. México, Editorial Impresores y Editores Mexicanos, 1978, 638 pp.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Tomo I y II, Madrid Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1992, 2133 pp.
- <http://cmbajada-alemania.es/es/elec06.htm>
- <http://www.probidad.org/sv/local/boletines/2002/030/001.html>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/>
- <http://www.senado.gob.mx/comisiones/index.htm>
- <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/gparlam/>
- <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/primeronoticias/210384.html>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN