

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO**

**TESIS:
LOS REPRESENTANTES PLURINOMINALES EN LOS
ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**

**PRESENTADO POR:
ANGEL EMILIANO VELASCO MORA**

**ASESOR:
LIC. LUIS ESCOBAR AUBERT**

MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO 2011



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 7 de junio de 2011.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **VELASCO MORA ÁNGEL EMILIANO** con número de cuenta 30386318-2 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LOS REPRESENTANTES PLURINOMINALES EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**", realizada con la asesoría del profesor Lic. Luis Escobar Aubert.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

Ciudad Universitaria, a 6 de junio de 2011.

DR. EDMUNDO ELIAS MUSI

Presente

Me es grato hacer de su conocimiento que el C. Angel Emiliano Velasco Mora con N° de cuenta 303863182 y que registró su tesis con el N° de inscripción 049/2010 en el Seminario a su digno cargo bajo el tema "*Los representantes plurinominales en los órganos de gobierno del poder Legislativo Mexicano*", ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis, por lo cual me permito elevarlo a su alta consideración a fin de que sea autorizado.

Reitero a usted la seguridad de mi consideración distinguida.



Atentamente

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho de Ciudad Universitaria
Por haberme ofrecido un lugar en sus aulas como estudiante de tan Honorable Institución

A mis padres, Carmen y Ricardo
Por haberme dado la vida, forjarme como persona, haberme facilitado todos los medios posibles para estudiar y por haberme apoyado siempre.

A mis hermanos, Alejandra y Ricardo
Por inspirarme con sus conocimientos y por estar siempre conmigo.

A Monserrat
Por ser la persona a la que amo y por haberme apoyado siempre.

A mis tíos, Hutch, Manuel, Martín y Laura
Por todas sus pláticas y sus buenas personas.

A mis primos, Helius, Israel y Beto
Por apoyarme.

A toda mi demás familia
Por ser parte en mi vida.

A mis amigos, Abraham, Alma, Miguel Ángel, Beto, Taurino, Rodolfo y Leonardo
Por los buenos momentos que hemos compartido

A mi demás amigos y compañeros
Por que durante toda la vida han convivido conmigo.

Al profesor, Lic. Luis Escobar Aubert
Por haberme dado su tiempo y su conocimiento.

A todas las personas de este País
Por haber contribuido económicamente al erario público y hacer que muchos estudiantes cursen la Universidad.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo Primero El Poder Legislativo Mexicano

I.- Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo como institución en el derecho comparado.	1
II.- El Derecho Parlamentario en México	
A.- Antecedentes	14
B.- Concepto	20
C.- Naturaleza Jurídica	21
D.- Autonomía.....	23
E.- Fuentes del Derecho Parlamentario.....	26
1.- Fuentes de Dimensión Normativa	29
2.- Fuentes de Dimensión Sociológica	31
3.- Fuentes de Dimensión Axiológica	32
III.- Integración Vigente	35
A.- Composición de la Cámara de Diputados	36
B.- Composición de la Cámara de Senadores.....	37

Capítulo Segundo De la Cámara de Diputados

I.- Organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados.....	39
A.- Calificación de las Elecciones	42
B.- Instalación de la Cámara de Diputados o sesión constitutiva	44
II.- Estructura Orgánica Interna de la actual Cámara de Diputados	49
A.- Mesa Directiva	49
B.-Grupos Parlamentarios	59
C.- La Junta de Coordinación Política	71
D.- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	75
E.-Comisiones	78

Capítulo Tercero De la Cámara de Senadores

I.- Organización Interna de la Cámara de Senadores	87
A.- Calificación de las Elecciones	90

B.- Instalación de la Cámara de Senadores o sesión constitutiva	90
II. Organización Actual	
A.- Mesa Directiva	92
B.- Grupos Parlamentarios	97
C.- Junta de Coordinación Política	99

Capítulo Cuarto

Composición de los Órganos de Gobierno de las Cámaras

I.- La representación de las Minorías	
A.- Los diputados de partido	103
B.- Los Diputados por representación proporcional	108
II.- Cámara de Diputados	
A.- Mesa Directiva	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	123
B.- Grupos Parlamentarios	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	126
C.- La Junta de Coordinación Política	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	131
D.- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	134
E.-Comisiones	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	137
III.- Cámara de Senadores	
A.- Mesa Directiva	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	146
B.- Grupos Parlamentarios	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	150
C.- Junta de Coordinación Política	
1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas	154
IV.- Propuestas de Reformas presentadas al Congreso.	157
A.- Análisis de las propuestas	162
B.- Propuestas	171
Conclusiones	177
Bibliografía	179

INTRODUCCIÓN

La idea principal de este trabajo, surge a raíz de la inconformidad de los ciudadanos para con sus representantes. Al vivir en un país democrático en el cual se eligen a los gobernadores del mismo, se crea un vínculo entre gobernado y gobernante, de lo cual se desprende una obligación por parte del gobernante de atender las diferentes necesidades del gobernado que lo eligió, ya sea como presidente, diputado o senador. Lo cual en la actualidad, ha sido un verdadero problema, debido a que el interés de ver por las necesidades de la comunidad que eligió al representante, se ha visto opacado por el interés de servir a un particular, es decir, al del partido político perteneciente.

No obstante lo anterior, el sistema electoral con el que cuenta nuestro país, permite legalmente que esto se lleve a cabo, por medio de la configuración del sistema de representación proporcional con el que cuenta el país, de esta manera el desarrollo de las actividades de los miembros de las Cámaras electos por este tipo de sistema electoral, van a presentar una gran importancia para el desarrollo del país.

Esta problemática es la que analizaremos a lo largo del trabajo, revisando la participación que llevan a cabo los representantes electos por el sistema de representación proporcional en cada uno de los Órganos de Gobierno existentes en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En el Primer Capítulo abordaremos un poco de Historia parlamentaria revisando sus antecedentes a nivel mundial y sus antecedentes en nuestro país, estudiaremos la naturaleza jurídica del Derecho Parlamentario, y sus diversas fuentes. Revisaremos también aspectos generales de ambas Cámaras del Congreso General de Unión.

En el Segundo Capítulo examinaremos a fondo la organización de la Cámara de Diputados, haremos un análisis detallado de los Órganos de Gobierno que componen esta Cámara y revisaremos sus antecedentes en nuestro Derecho. Asimismo, observaremos distintas críticas que presentan diversos autores con respecto a la estructura de cada Órgano de Gobierno.

Con relación a la Cámara de Senadores, en el Tercer Capítulo de esta Tesis, estudiaremos minuciosamente la conformación de los Órganos de Gobierno de esta Cámara, sus facultades, su integración y diversas críticas que se presentan al respecto.

Por último, haremos un análisis completo del sistema de representación proporcional que establece nuestra Constitución, revisaremos sus antecedentes, su evolución en nuestro marco jurídico mexicano, revisaremos todas las reformas presentadas para la modificación de este, para así fijar las características principales del sistema de representación proporcional que nos rige. Utilizando registros de la composición de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores haremos un análisis de la constitución de estos órganos en las últimas tres legislaturas haciendo uso de gráficas, para poder observar más fácilmente el comportamiento que presenta dicho sistema en la conformación de estos órganos de gobierno. Examinaremos diversas propuestas presentadas por legisladores y por estudiosos, las analizaremos, daremos nuestras conclusiones y nuestra propuesta.

CAPÍTULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

I.- Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo como institución en el derecho comparado y su definición.

El poder Legislativo, órgano legislativo o cuerpo colegiado, es conocido en la totalidad de los Estados como Parlamento, Congreso o Asamblea. En cuanto al origen de esta institución existe un debate, para algunos estudiosos del tema la misma surgió en los países escandinavos; para otros autores, sus antecedentes se encuentran en Inglaterra¹; asimismo otros autores se refieren que la misma surgió en España con las llamadas Cortes², y otros estudiosos sitúan su origen con el surgimiento del régimen de la democracia en Grecia.³

Para establecer las bases del estudio del derecho parlamentario en general, hay que diferenciar entre las formas de gobierno y la forma de Estado. Primero surgieron las formas de gobierno y después las formas de Estado. Comprender al Estado es una tarea compleja, ya que puede ser analizado desde diferentes ciencias, resultado de ello es que existen muchas definiciones, entre ellas la más común es la que lo entiende como “sociedad política organizada”⁴. El Estado presenta como elementos esenciales para su conformación: población, territorio, poder soberano (gobierno) y orden jurídico. Son varias las teorías que tratan de explicarlo, como las organicistas, sociológicas, jurídicas, y políticas, sólo por nombrar algunas de las más importantes. Las organicistas lo explican como un “organismo con voluntad, una realidad específica psíquico-social”, es decir, “un

¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003, p. 23.

² Martínez Elipe, León, Introducción al Derecho Parlamentario, Editorial Aranzadi, Primera Edición, España, 1999, p. 42.

³ Quintana Valtierra Jesús, Carreño García, Franco, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2006, p. 1.

⁴ Escobar Aubert, Luis, La Transición del Estado Mexicano 1982 – 1994, Revista PemexLex, pp. 42 y 43

organismo con alma colectiva creada a imagen y semejanza del alma individual.”⁵ Las teorías Sociológicas lo ubican como un conjunto de fenómenos sociales. Las jurídicas lo describen como un orden jurídico.

En cuanto a la forma de gobierno, en la actualidad, esta se establece en razón del carácter electivo o no del Jefe de Estado y a que su cargo sea vitalicio y hereditario o que éste sea temporal. Con lo cual, la forma de gobierno puede ser la monarquía: absolutista, constitucional o parlamentaria y la república; en la cual el Jefe de Estado es electo popularmente, renovándose dicho cargo en un lapso relativamente corto.⁶ En términos amplios, el gobierno es aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado. El gobierno no es lo mismo que el Estado, está vinculado a éste por el elemento poder. El gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece idéntico. En ese sentido, el gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. En términos del jurista alemán Karl Loewestein, el gobierno surge “... con la intención de limitar o racionalizar el poder, se le distribuye entre varios órganos o detentadores...”.⁷

Es en la Edad Antigua, donde en la búsqueda de los antecedentes del Poder Legislativo nos encontramos que para que éste pudiera surgir, con anterioridad se dieron muchos esfuerzos y un largo proceso para poder llegar a lo que actualmente conocemos como Poder Legislativo. En este largo proceso, nos encontramos con la monarquía.

La palabra monarquía nos viene del latín *monarchia* que a su vez llega del griego *monarchia*, y se refiere al Estado regido por una sola persona, es también una

⁵ Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Primera Edición, México, 2004, pp. 13 y 14.

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Ob. cit. pp. 27-29.

⁷ Loewestein, Karl, Citado por Cervera Aguilar y López, Rodrigo, El Gabinete y su Jefatura, Expediente Parlamentario 4, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005, p. 26.

forma de gobierno en que el poder supremo corresponde con carácter vitalicio a un príncipe, designado generalmente según orden hereditario y a veces por elección.⁸

La monarquía aparece con la misma civilización, las tribus y los clanes eran gobernados por una sola persona. Generalmente, la monarquía suele ser hereditaria, pasándose de padres a hijos, o en su defecto al pariente más cercano por línea sanguínea, puede llegar a ser electiva si ello resulta de la elección de la nación.⁹

Con el nacimiento del régimen o forma de gobierno de la democracia, aparecen los primeros inicios del poder legislativo, del parlamento. Grecia es la primera en despertar hacia este régimen.

Es en el siglo V, en Atenas cuando la autoridad se concentra en una asamblea, conocida también como *ecclesia*¹⁰, conformada por hombres libres, en la que se promulgaban leyes y se trataban los negocios del Estado.

Otro intento de democracia se dio en Roma en el año 339 a.C., en que la Asamblea Popular elaboraba sus propias leyes, con el llamado Senado, compuesto exclusivamente por patricios¹¹, que en un inicio, tuvieron la prerrogativa de retener el poder, pero que con posterioridad fue progresivamente

⁸ Diccionario de la Real Academia Española.

⁹ Quintana Valtierra Jesús, Carreño García, Franco, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Ob cit. p. 1.

¹⁰ La *ekklesia* o *ecclesia* (griego: 'asamblea del pueblo') era la principal asamblea de la democracia ateniense en la Antigua Grecia. Fue instaurada por Solón en el 594 a. C., y tenía un carácter popular, de manera que todos los ciudadanos (varones ya que sólo estos eran ciudadanos y con procedencia atenea) mayores de 18 años podían acceder a ella, sin distinción de clases. Munguía, Santiago Segura, Diccionario Etimológico – Latino – Español, Ediciones Generales Anaya, Barcelona, España, 1985, p. 234.

¹¹ En la antigua Roma la clase social de los patricios (en latín "patricii") estaba compuesta por descendientes de las treinta curias primitivas. Constituían la clase aristocrática, una nobleza de raza. Eran considerados superiores al resto de los habitantes: gozaban de todos los derechos, poseían tierras y eran los llamados a formar parte del ejército romano, la legión. Sólo ellos participaban del gobierno. Huber Olea, Francisco de José, Diccionario de derecho romano comparado con derecho mexicano y canónico, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 527 a 528.

arrinconado en favor del orden ecuestre y de la nueva burocracia militar nacida del ejército después de las llamadas Guerras Púnicas, se ahonda en el tiempo de Julio César y finalmente acabó como órgano decorativo en el ocaso del imperio romano de occidente.

En este apartado cabe mencionar lo que dice el estudioso León Martínez Elipe:

Quizá deba considerarse el distinto alcance que tiene el Derecho parlamentario en los diversos regímenes políticos. No tiene la misma amplitud y caracterización en las democracias cerradas que en las democracias abiertas... En las primeras existe un solo circuito de poder a través del partido único o predominante, mientras que en las segundas lo esencial es un régimen de diálogo entre las diversas fuerzas sociales y políticas. Las decisiones políticas en las primeras, se adoptan bajo un especial ambiente de secreto y sigilo y vienen impuestas a los órganos representativos por el partido único, en virtud de la canalización monopolística que ejerce el poder de los intereses o de las ideas. En las democracias abiertas, por el contrario, aquéllas son el resultado de constantes equilibrios ideológicos o de intereses latentes en la sociedad. Lo esencial en la democracia abierta es el pluralismo, mientras que en la cerrada es el monismo.¹²

Por lo anterior que menciona el autor, es que la mayoría de los estudiosos mencionan que el surgimiento del parlamento no se da en la antigüedad, pero para términos de este trabajo señalamos las diferentes teorías que explican el origen de los parlamentos y del Derecho Parlamentario.

En la génesis del Parlamento moderno existe una carga política que no puede mantenerse para los órganos deliberantes o consultivos de la antigüedad, como los anteriormente mencionados. Es por ello que el origen de los Parlamentos, en el sentido moderno del concepto, lo situamos en la Edad Media, cuando a los órganos consultivos del Rey se incorpora la representación de la burguesía como nueva clase en ascenso. La burguesía se integra en la acción política con una

¹² Martínez Elipe, León, Introducción al Derecho Parlamentario, Editorial Aranzadi, Ob. Cit. p 39.

clara pretensión de limitar el poder real si su ejercicio pudiera afectar a los fueros de la ciudad y a las riquezas y propiedades de sus miembros.

Aquí encontramos el fundamento esencial del origen de los Parlamentos en las modernas democracias abiertas. Nacen como órganos donde se persigue el equilibrio de las diversas fuerzas sociales, donde se delibera sobre los intereses de la Monarquía, y donde se precisa el consentimiento de los estamentos para la válida adopción de ciertas decisiones políticas. Pero además en el Parlamento se dirigen las quejas al Rey sobre agravios o violaciones de fueros, en forma tal que hasta que aquéllos no se hubieren reparado o manifestado por el Monarca su voluntad de reparación, no se entraba a deliberar sobre los demás temas. Martínez Elípe de León señala los siguientes parlamentos:

Tales características en sus iniciales rasgos, son las que tuvieron los Parlamentos medievales en Europa occidental; en este sentido se pueden citar las Cortes de Aragón de 1162, las de León de 1188, las de Castilla de 1250, así como el Parlamento convocado por Simón de Monfort en Inglaterra en 1265, o la convocatoria de los Estados Generales de Francia por Felipe el Hermoso en 1302.¹³

En la Historia del Derecho Parlamentario resulta evidente la conformación de las Cortes como órganos de consenso y de defensa ante la exigencia de un consentimiento unánime de los estamentos para la aprobación de las leyes o decisiones.

El nacimiento de los Parlamentos va ligado a su configuración como instrumento de limitación del poder. Constituyendo así un verdadero Derecho Parlamentario el conjunto de normas que regulan el proceso de deliberación para obtener el acuerdo entre las diversas esferas sociales y el poder real de aquella época. Los nobles llegaron hasta las Cortes para acotar los poderes del rey. Esos nobles consiguen que sus privilegios y derechos se concreten en leyes y códigos en los

¹³ Martínez Elípe, León, Ob. cit. pp. 42-43.

llamados *usatges*.¹⁴ A raíz de la inserción de los derechos de los nobles en los *usatges*, el rey de Aragón tuvo que dejar en manos de la Justicia todo lo referente a los nobles y a los procuradores.

Por otro lado, encontramos características similares en el nacimiento del Parlamento inglés, aunque se tenga que reconocer que los orígenes históricos de un derecho limitativo del poder son más antiguos en España que en Inglaterra. Lo que acontece en España con el pasar de los tiempos, es que en las Cortes, en la dialéctica entre el Parlamento y Monarca absoluto, van perdiendo importancia e incluso dejan de convocarse, declinando su autoridad ante la absolutización del poder real. Mientras que en Inglaterra, el Parlamento se impuso a la Monarquía absoluta.¹⁵ Este parlamento representa dentro de un lento proceso de evolución histórica, una continuidad ininterrumpida desde que en el siglo XIII se creara el *Magnum Concilium*.¹⁶ Es en Runnymede, a orillas del Támesis y cerca de Windsor, el día 15 de junio de 1215, cuando rey Juan I de Inglaterra (Juan sin Tierra) ante el acoso de los problemas sociales y las graves dificultades en la política exterior, sanciona la Carta Magna, la cual es el antecedente de los regímenes políticos modernos en los cuales el poder del monarca o presidente se ve acotado o limitado por un consejo, senado, congreso, parlamento o asamblea, es una limitación de poder por parte de los normandos.¹⁷

Los reyes normandos tenían la costumbre de oír en asuntos de Estado la opinión del *concilium*, del que no formaba parte el estado llano; transformándose en *Magnum concilium* cuando se adicionaron a las funciones de *auxilium* y *consilium* otras de carácter legislativo, jurisdiccional y tributario, que fueron contribuyendo a

¹⁴ Palabra Catalana que era la compilación de usos judiciales, preceptos, constituciones y leyes reales medievales, con carácter de código legislativo, y por la que se regía el Principado de Cataluña. Quintana Valtierra Jesús, Carreño García, Franco, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Ob cit. p. 3.

¹⁵ *Ibíd.* p. 45.

¹⁶ Así se le conoció al Poder Legislativo en Inglaterra en su origen, el primer término significa en español “mucho, con fuerza, con ruido”, mientras que en la segunda palabra “enlace, reunión”, Pedroza de la Llave, Susana Thalia, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003, p. 23.

¹⁷ Quintana Valtierra Jesús, Carreño García, Franco, Ob. cit., p. 4.

la independencia de la Cámara. La necesidad además por parte del Monarca de que los tributos votados fueran efectivamente entregados, determinó que en 1254, estuvieran invitados a tomar parte del *Concilium* los representantes de las ciudades de los burgos. Siendo en 1332¹⁸ cuando se subdividió en dos Cámaras el Parlamento¹⁹: la de los Lores y la de los Comunes, términos que se mantienen en la actualidad. En este momento puede decirse que nació el Parlamento británico, que ha servido posteriormente de modelo al parlamentarismo.²⁰

Esta división del Parlamento británico en dos Cámaras ha permitido su permanencia a través de los siglos. Además, la unión de señores feudales y burgueses, en clara oposición a las prerrogativas reales, dio preponderancia e independencia a la Cámara política frente al poder absoluto.

En virtud de este proceso, el Parlamento inglés en el siglo XIV mantuvo su autoridad política, adquiriendo facultades propias como el derecho de consentir los impuestos y el de dirigir peticiones al Soberano, lo cual se fue transformando en el derecho de presentar *bills* o auténtica iniciativa legislativa.²¹ Siendo así que el control financiero fue la primera función que tuvo el parlamento, incluso antes que la función legislativa.²²

En Francia, en el año de 1302, los primeros inicios de una asamblea o de un congreso, los encontramos con Felipe IV de Francia, el Hermoso, el cual convoca a una asamblea excepcional, a la que acuden representantes de cada estamento: el clero (primer estado), la nobleza (segundo estado) y los representantes de las ciudades que disponían de consistorio (tercer estado), a esta asamblea se le conoció como Los Estados Generales. Eran una asamblea excepcional, y su

¹⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, Ob. cit. p. 24.

¹⁹ Para este instante, el concepto de *Concilium* había sufrido modificaciones, en 1215 se utilizó la palabra <<colloquia>> que quiere decir conversación, plática o tener frecuentes conversaciones con alguien. A partir de 1236 se le denominó <<Parliament>>, el cual se integraba en su totalidad por 190 miembros. Ibid p. 24.

²⁰ Martínez Elípe, León, Ob. cit. p. 45.

²¹ Íbid. p. 46.

²² Garabito Martínez, Jorge, Apuntes de Derecho Parlamentario, México 2008.

reunión solía significar la respuesta a una crisis política o financiera, que obligaba a conocer la opinión de los representantes de los principales poderes del país para confirmar una decisión real, particularmente en materia fiscal. La función de estas asambleas era aprobar la aportación de cada provincia en hombres para la guerra y dinero para el Estado. Fueron disueltos por Luis XIII en 1614, y convocados de nuevo por Luis XVI en 1789, habiéndose reunido un total de 21 veces en 487 años.

Durante el siglo XVIII, en vísperas de la revolución burguesa, Francia era un Estado feudal, aunque estaba por cambiar, ya que velozmente se estaban desarrollando las manufacturas y el comercio, y la burguesía nacional había llegado a ser una clase poderosa. La desintegración del feudalismo y la formación del régimen capitalista en ese momento estimulando el aumento de todas las contradicciones de la sociedad, provocando en los ideólogos de la burguesía francesa un pensamiento político dirigido contra las normas feudal – absolutistas, presentándose bajo la bandera de la ilustración, presentando una crítica aguda e implacable a la iglesia, a las monarquías feudales y a todas sus instituciones. Todas esas ideas fueron reflejadas en documentos como la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, y las actas constitucionales promulgadas durante esa revolución. Ideas que fueron expresadas por Montesquieu, Rosusseau, Helvecio, Holbach, entre otros. Estas ideas tuvieron una influencia directa sobre el nacimiento de las instituciones políticas burguesas.²³

Montesquieu presenta un trabajo muy importante llamado “El Espíritu de las Leyes”, en el cual habla sobre la libertad política y las vías para asegurar ésta, es decir la manera de garantizarla, lo cual dice, es tarea del político asegurar que esta se dé. Para ello, tiene que existir una separación de poderes en el Estado. Distingue que dentro del Estado existen tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Los tres deben de estar en manos de diferentes órganos del Estado. “La libertad no admite la unión de dos, y menos aún de los tres, en manos de un solo

²³ Pokrovski, V.S., y Otros, Historia de las Ideas Políticas, Editorial Grijalbo, México, D.F., 1984, p. 205.

órgano.”²⁴ Estima necesario que los tres poderes estén representados por diversos órganos, el poder legislativo debe estar a cargo del órgano de representación popular, el rey como depositario del poder ejecutivo y el tribunal de jurados como órgano que ejerce el poder judicial. Estas ideas se reflejan claramente en el artículo 16º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, reza: “La sociedad que no tiene asegurado el usufructo de los derechos y no tiene establecida la separación de los poderes, carece de una Constitución.” Este principio halló cabida también en la Constitución de 1787 de los Estados Unidos.²⁵

Por lo anterior, podemos decir que el Poder Legislativo adquiere la característica de ser un órgano representativo. Esto se aprecia claramente en el contenido de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, así como en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, en la Constitución de Estados Unidos de 1787, y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789²⁶, ya que en estos documentos se hace referencia al Poder Legislativo dentro de un Estado de Derecho moderno, por ejemplo en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se refiere a los siguientes temas que se refieren al Poder Legislativo: la iniciativa de ley, la igualdad para acceder a cargos públicos, la facultad presupuestaria, la responsabilidad de servidores públicos y la división del poder.

En las colonias inglesas creadas sobre el territorio de los actuales Estados Unidos en los siglos XVII Y XVIII, las relaciones capitalistas de producción se desenvolvían en condiciones muy favorables, se formaba y se afianzaba la gran burguesía industrial y comercial, a diferencia de los países del continente europeo donde continuaba imperando el modo feudal de producción. En el aspecto político y administrativo, la mayoría de las colonias estaban directamente subordinadas a la corona inglesa y gobernadas por autoridades designadas por el gobernador

²⁴ Pokrovski, V.S., y Otros, Ob. cit. p. 213.

²⁵ *Ibíd.*, p. 244.

²⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, Ob. cit. p. 26

inglés. Estas colonias tenían prohibido fundar manufacturas capaces de competir con las inglesas, carecían de muchos derechos y sobre todo tenían muchas prohibiciones.

Hacia la séptima década del siglo XVIII los problemas entre la metrópoli inglesa y las colonias alcanzaron una gravísima agudización, lo cual se manifestó en la guerra de independencia de las colonias norteamericanas contra Inglaterra (1775-1783). Tal fue la situación histórica y las condiciones durante el período de lucha por la independencia en que se formaron las tendencias fundamentales de la ideología política de la sociedad estadounidense. Esta ideología traducía los intereses contradictorios de los diferentes grupos sociales participantes en la guerra contra la metrópoli inglesa y ejerció una definida influencia sobre las instituciones político-jurídicas burguesas de los Estados Unidos, surgidas como resultado del desenlace victorioso de dicha guerra.²⁷ Así, encontramos diversos trabajos formulados por diferentes ideólogos partícipes en esta guerra, entre ellos destacamos a Hamilton, el cual en diversos trabajos se vale de las ideas de Montesquieu sobre la separación de poderes, también propone la idea de organizar una segunda cámara, es decir, el senado, como freno para impedir la adopción, por parte del congreso, de leyes indeseables para el gobierno. Otro ideólogo que consideramos importante mencionar es el dirigente político progresista y pensador, Tomás Jefferson, el cual es autor del proyecto de “Declaración de Independencia de los Estados Unidos”; asimismo ejerció también una fuerte crítica a la Constitución de Estados Unidos de 1787, en la cual expresaba lo siguiente: “el gran defecto de la Constitución es la falta en ella de un bill referente a los derechos, sobre todo, de la libertad de palabra, de prensa y de religión”.²⁸ Crítica que sirvió como base para que el movimiento popular de masas ejerciera presión y así lograr que en 1791, se introdujeran en el texto de la Constitución de 1787, diez enmiendas que proclamaban los diversos derechos y libertades democrático-burgueses de los ciudadanos de los Estados Unidos.²⁹

²⁷ Pokrovski, V.S., y Otros, Ob. cit. p. 257.

²⁸ *Ibíd.*, p. 259.

²⁹ *Ibíd.*, p. 258.

Es por ello que con la Constitución norteamericana de 1787 y la Revolución francesa de 1789 se transforma la concepción de las Asambleas, aperturando dicha institución a personas provenientes de diferentes estratos sociales, entre ellos, eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, artesanos e incluso personas que no contaban con preparación especializada y además, que carecían de bienes de capital, es decir, que a partir de entonces este órgano se presentó ya como una institución de carácter representativo.

Con lo que respecta a los antecedentes y la delimitación del concepto de derecho parlamentario se tiene que partir del supuesto de que, en todos los países donde hay una Asamblea representativa de la comunidad, existe un conjunto de normas que regulan las competencias, funciones y procedimientos en que aquélla actúa. Dichas normas constituyen un ordenamiento jurídico. Este ordenamiento es el que tradicionalmente se ha considerado como derecho parlamentario, y es donde muchas de las definiciones que encontramos, palpita excesivo normativismo, por ejemplo la definición de Duguit³⁰, que limita el Derecho parlamentario al “conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara”; asimismo la definición de Silvano Tosi³¹, que lo considera como “parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”, mismas definiciones son algunos ejemplos que manifiestan lo anteriormente dicho.

Por su parte, el profesor, León Martínez Elipe señala:

La desviación para caracterizar al derecho se pone en la norma con omisión de los criterios valorativos y las realidades existenciales. Esto tiene razón de ser así, por que tales definiciones proyectan unas asambleas políticas dominadas por la burguesía consolidada. Por otra parte, el hecho del triunfo

³⁰ Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 268.

³¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, Ob. cit. p. 37.

del Positivismo, el cual pretende reducir lo jurídico, e incluso lo político, a lo puramente conceptual, siendo lo esencial en el derecho, la norma. Esta postura cientifista reduce lo político-jurídico a lo meramente formalista olvidando las otras dos dimensiones del ser humano: la valorativa o trascendente y la sociológica, derivada de la propia realidad social en que el hombre se desenvuelve.³²

Es por ello que resulta pertinente mencionar el carácter tridimensional del Derecho, el cual consiste en que este es un conjunto de normas elaboradas por el hombre para la satisfacción de determinadas necesidades sociales de acuerdo con ciertos valores, como son los del respeto a la dignidad de la persona humana y a su libertad, seguridad y bienestar social. Normas, necesidades y valores son por ello los tres elementos estructurales del Derecho.³³

Desde sus inicios el derecho parlamentario no puede expresarse, únicamente, como conjunto normativo regulador de trámites, sino, más bien como ordenación garante de la libertad a cuyo aseguramiento han de contribuir las decisiones políticas parlamentarias.³⁴

El derecho parlamentario debe dirigir su estudio a las conexiones intersociológicas, por que el conjunto de fuerzas políticas con representación parlamentaria también celebran reuniones entres sí o por mediación de sus líderes sobre las materias que constituyen la competencia de las Cámaras, bien en el interior del Parlamento o fuera del mismo con la pretensión de tratar de conseguir aproximación de posiciones. Es por ello que el derecho parlamentario no se puede únicamente sujetar a que se le reconozca como un conjunto normativo que se refiera solamente a los órganos de la Asamblea política, sino también a sus funciones. El derecho parlamentario se adhiere y sigue no sólo al ente institucionalizado sino, también a los procesos de deliberación y adopción de decisiones políticas. Debe así, preocupar a este ordenamiento jurídico el análisis

³² Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 268.

³³ *Ibíd.* p. 275.

³⁴ *Ibíd.* p. 269.

de estos procesos aunque las fuerzas políticas acreditadas en el Parlamento los desplieguen fuera de la Cámara³⁵, es decir, que parte del estudio del Derecho parlamentario, no sólo van a ser el conjunto de relaciones que se desarrollan en el interior de la Asambleas sino, también aquellas que se lleven a cabo en los pasillos del Parlamento, en sus despachos, bibliotecas, comedores, salones y otros recintos, en cuanto persigan la obtención de puntos de contacto, equilibrios, compromisos, consensos o pactos sobre materias que con posterioridad han de someterse a la dictaminación de los órganos del parlamento, aunque en ocasiones, tales decisiones ya estén predeterminadas.

No es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales, es importante resaltar el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el ser valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política.

Por todo lo anterior consideramos importante transcribir la siguiente definición de derecho parlamentario formulada por el profesor español, Martínez Elipe:

Complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en la materias propias de la competencia del Parlamento; las de sus dos Cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución.³⁶

II.- El Derecho Parlamentario en México.

³⁵ Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 271.

³⁶ *Ibíd.*, p. 279.

A.- Antecedentes

La trayectoria Constitucional de México encuentra sus primeros antecedentes en el México que todavía no alcanzaba su independencia, al final del Virreinato conocido como la Nueva España.³⁷

Las revoluciones norteamericana y francesa introdujeron nuevos principios en la vida política de los estados. Estos nuevos principios, calificados de liberales, rechazaban las monarquías absolutas, estableciendo que la soberanía residía en el pueblo, por lo que sus representantes deberían de elegir el gobierno, ejercido por tres poderes distintos: legislativo, ejecutivo y judicial, como medio para garantizar los derechos y las libertades de los individuos. El quiebre de la monarquía en 1808 y la revolución liberal española se convirtieron en coyuntura favorable para la independencia al permitir que los americanos expresaran sus agravios y experimentaran el constitucionalismo liberal español, influencia que permearía el pensamiento político en la vida nacional.³⁸

La revolución independentista fue resultado del orden colonial inequitativo y del deterioro de la monarquía española, que entró en crisis cuando Fernando VII abdica a favor de Napoleón Bonaparte en 1808. Esta situación influyó en la relación entre las colonias, los virreinos y la monarquía, por lo que se creó una Junta Central de Gobierno, próxima a las Cortes de Cádiz, cuyos trabajos iniciaron el 24 de septiembre de 1810. Estas Cortes son el antecedente inmediato del Poder Legislativo mexicano.

El movimiento de independencia encabezado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla se inicia el 16 de septiembre de 1810, más tarde, es juzgado y fusilado en

³⁷ El Colegio de México, Nueva Historia Mínima de México, Editorial COLMEX, 1ª. Edición, México, D.F., 2004, p. 139.

³⁸ El Colegio de México, Nueva Historia Mínima de México, Ob. cit. pp. 137-138.

Chihuahua el 30 de julio de 1811. Sin embargo, el cura Morelos, López Rayón, Liceaga y Verduzco continuaron dicho movimiento.³⁹

En 1813, fecha en que se proclamó en territorio mexicano la Constitución de Cádiz por el virrey Calleja, existieron algunas propuestas independentistas, como la del licenciado Ignacio López Rayón, presidente de la Junta Gubernativa, instalada por los insurgentes en Zitácuaro. Con esta Constitución se concedió a la Nueva España representación a través de diputados a las Cortes de España, los cuales se eligieron mediante el sistema de juntas parroquiales, de partido y de provincia.

Morelos proponía un proyecto de Constitución que organizara al país, que asegurara los derechos del hombre y las facultades del poder público. Es así que encontramos que tanto en los proyectos de la Constitución de Cádiz como en los proyectos constitucionales de López Rayón y Morelos se presentan ciertos principios de libertad individual, de división de poderes y de responsabilidad de los funcionarios públicos. Morelos proclamó esos principios y convocó a toda la nación a una elección de representantes que integraran el Congreso Nacional, que se celebró en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, el cual contó con facultades de iniciar leyes. Debido a los desastres de la guerra insurgente, dicho Congreso no prosperó. Así los documentos más significativos del Congreso del Anáhuac fueron: Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, el Acta de Independencia de la América Septentrional y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o mejor conocida como Constitución de Apatzingán.⁴⁰

Este último decreto, careció de vigencia efectiva, pues no llegó a regir ni un solo día, ya que la fuerza de los independientes se había reducido notablemente. Esta

³⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía , El Control del Gobierno: Función del “Poder Legislativo”, INAP, 1ª. Edición, México, D.F., 1996, p.62.

⁴⁰ Muro Ruiz, Eliseo, Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, UNAM, III, Primera Edición, México, D.F., 2006, pp. 47-51.

Constitución afirma que la soberanía residía en el pueblo y su ejercicio en representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.

En la Nueva España, en 1820, se restableció el régimen constitucional de España. Más adelante Agustín de Iturbide proclamó un plan de independencia en Iguala el 24 de febrero de 1821, tratando de establecer la monarquía constitucional moderada, representada por Fernando VII y su dinastía, pero éste no aceptó. Este plan tuvo algunas modificaciones al celebrarse el Tratado de Córdoba, en la Villa de Córdoba, Veracruz, el 24 de agosto de 1821, entre Iturbide y Juan O'Donnojú, quien fuera nombrado virrey para estas tierras, pero al arribar al puerto de Veracruz encontró proclamada la independencia.⁴¹

El 27 de septiembre de ese mismo año, cuando se consuma la independencia, al día siguiente se expidió el Acta de Independencia, sin embargo la Constitución de Cádiz de 1812 siguió vigente mientras se expedían las leyes propias. Ese mismo día se instala la Junta Provisional Gubernativa compuesta por 38 miembros, principalmente clérigos.⁴² Para varios tratadistas, es a partir de esta Junta cuando empezó a formarse el Poder Legislativo mexicano.⁴³

El 24 de febrero de 1822 se dieron las bases constitucionales y se nombraron las autoridades que habían de ejercer los poderes. Se concretaba que los diputados de este Congreso representaban a la nación mexicana y que la soberanía nacional residía en el mismo, por lo que se declararon legítimamente constituidos. En esta asamblea se adoptó la forma de gobierno conocida como monarquía constitucional moderada, por lo que se instituyó el Imperio Mexicano. Por esta razón surgieron desavenencias entre el Congreso e Iturbide, quien se autoproclamó emperador con el título de Agustín I, disolviendo así el 31 de octubre de 1822 al Congreso, encarcelando a algunos de sus integrantes, lo que ocasionó

⁴¹ Muro Ruiz, Eliseo, Ob. cit. p. 53.

⁴² Ídem.

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Editorial Porrúa, México, D.F., 1973, p. 120.

varios pronunciamientos de independencia y soberanía por algunas provincias o diputaciones provinciales.⁴⁴

Se estableció una Junta Nacional Instituyente en lugar del Congreso, integrada por algunos de los diputados del antiguo Congreso. Sus funciones duraron hasta los primeros días de marzo de 1823. Su misión era convocar a elecciones para las Cortes o Congreso Nacional y reflexionar sobre el proyecto de Constitución a adoptar por el Imperio. Posteriormente, el 6 de diciembre de 1823, Antonio López de Santa Anna expidió un plan en que desconoció a Iturbide, proclamando la República y reinstalando el Congreso, depositando el poder Ejecutivo en una Junta constituida por tres miembros.⁴⁵

Un Congreso constituyente reunido en noviembre de 1823, aprobó y promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, un año más tarde, el 4 de octubre de 1824, considerada como la primera del México independiente. En ella se instauró la República, el sistema de gobierno presidencial y el Congreso General, dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Desde 1824 a 1835, periodo en el que se presume la vigencia de la Constitución de 1824, suceden una serie de pronunciamientos, planes y proclamas que hicieron imposible su aplicabilidad.

Antonio López de Santa Anna clausuró el Congreso en 1834, así en 1835 entró en funciones un nuevo Congreso que el 9 de septiembre acordó reunirse en una sola Cámara. Siendo reemplazada la Constitución de 1824 por una nueva, la de 1836, jurada el primero de enero de 1837, de tipo centralista, se integró con Siete Leyes Constitucionales y estableció un Supremo Poder Conservador, estando por arriba del Judicial, del Ejecutivo y de del Legislativo.⁴⁶

⁴⁴ Muro Ruiz, Eliseo, Ob. cit. pp. 58-60.

⁴⁵ Pedroza de la LLave, Susana Thalía, El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo", Ob. cit. p. 66.

⁴⁶ Pedroza de la LLave, Susana Thalía, Ob. cit. p. 69.

Más adelante, el 12 de junio de 1843, se emitió la norma constitucional titulada Bases de Organización Política de la República Mexicana, también centralistas, cuya vigencia fue de sólo tres años, suprimió al Supremo Poder Conservador, proyectó la división de poderes y disponía que la Constitución podía reformarse en cualquier tiempo, con la concurrencia de dos tercios de los votos de las cámara de Diputados y Senadores.

Posteriormente, en 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, la cual fue obra de varios legisladores de 1842, como Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Otero, Benito Juárez, entre otros. Esta Acta fue sancionada y promulgada el 18 de mayo de 1847, la cual declaraba vigente la Constitución de 1824, con algunas modificaciones.

Estas leyes perdieron su vigencia debido al gobierno dictatorial de López de Santa Anna de 1853 a 1855. En este último año, se inició un movimiento de tipo reformista llamado la Revolución de Ayutla, iniciado el 1º de mayo de 1854, encabezado por Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, que derriba la dictadura y convoca a elecciones para un congreso extraordinario para discutir la forma de gobierno que adoptaría el país. El resultado del movimiento fue la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857, instrumento jurídico considerado de corte liberal.

Esta última Constitución suprime al Senado, para quedar el Poder Legislativo integrado por representantes elegidos por los ciudadanos en su totalidad cada dos años, se suprime el derecho a veto por parte del Ejecutivo, por lo que únicamente podía formular meras opiniones. Las resoluciones del Congreso serían leyes o acuerdos económicos.⁴⁷ Esta Constitución consagró un sistema de gobierno semipresidencial o un parlamentarismo aproximado, porque el Ejecutivo era

⁴⁷ Muro Ruiz, Eliseo, Ob. cit. p. 87.

elegido por el Congreso constituido en Colegio Electoral y, además, el primero debía subordinarse ante el segundo.⁴⁸

La Constitución de 1857 no estuvo vigente en bastante tiempo debido a la Guerra de Tres Años y al Segundo Imperio en 1865, cuyo Emperador, Maximiliano de Habsburgo fue fusilado en 1867. Posteriormente Benito Juárez restableció de facto el régimen presidencial. Tras la muerte de Juárez, en 1872, es elegido como presidente, Sebastián Lerdo de Tejada, estableciéndose un presidencialismo de iure, a través de las reformas constitucionales de 1874, que introducen nuevamente el bicameralismo con el propósito de debilitar al Congreso y contener así sus impulsos. Otorgándole a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en materia económica, así como participación en el procedimiento de responsabilidad de funcionarios; a la Cámara de Senadores le otorgó facultades de aprobar los tratados internacionales, ratificar nombramientos del Ejecutivo y autorizarlo para ordenar la salida de tropas nacionales.⁴⁹

En 1876, Porfirio Díaz es elegido para iniciar su mandato presidencial, el cual duraría 30 años de los 34 que corren entre 1877 y 1911, de ahí a que esta etapa se le conozca como el porfiriato.⁵⁰ Durante esta época, el Ejecutivo aglutinó de facto todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos al propio Congreso. El presidente Díaz tuvo el poder absoluto, lo cual provocó una inconformidad estallando así la Revolución Mexicana en 1910, surgiendo así más adelante el Estado social de derecho, como también una nueva clasificación sistemática del Derecho: Privado, Público y Social.

El presidente Díaz presentó su renuncia el 25 de mayo de 1911 y de propia voluntad abandonó el territorio nacional. Convirtiéndose Francisco I. Madero en el primer presidente electo democráticamente después del inicio de la Revolución

⁴⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Ob. cit. p. 65.

⁴⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo", Ob. cit. p. 71.

⁵⁰ El Colegio de México, Nueva Historia Mínima de México, Ob. cit. pp. 192.

Mexicana, pero fue traicionado por Victoriano Huerta, quien usurpó el poder, lo cual condujo a que Venustiano Carranza iniciase la Revolución constitucionalista, desconociendo el gobierno de Huerta.

Al triunfo de esta Revolución, Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, reuniéndose para iniciar sus trabajos en Querétaro el primero de diciembre de 1916. El 31 de enero de 1917 el Congreso Constituyente concluyó sus labores y promulgó el 5 de febrero la Constitución mexicana de 1917.

A partir de 1935 nuestro sistema de gobierno se encaminó a un cambio en el sentido de ser menos predominante la figura del presidente de la República, sin embargo, en años subsecuentes se ha considerado que la situación del Congreso sigue siendo aún débil, a pesar de que se ha tratado de extender las facultades de la institución representativa como se ha demostrado en 1974, 1977, 1979, 1982, 1986, 1988, 1992, 1993, 1994, 1996, 1999, y 2007, años en que se expidieron nuevas leyes y se dieron importantes reformas constitucionales en esta materia.⁵¹

Así es como abordamos el estudio que nos compete en este trabajo, resumiendo la historia del constitucionalismo mexicano con relación a la forma en que se ha dado la institución del Poder Legislativo en México, para que más adelante podamos a conocer la tesis que proponemos.

B.- Concepto

En el primer apartado de este capítulo enunciamos una definición de lo que entendemos por derecho parlamentario. Así para este caso, el de México, tomaremos en cuenta algunas definiciones dadas por autores mexicanos.

El jurista veracruzano, Francisco Berlín Valenzuela, define al derecho parlamentario como “el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan,

⁵¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Ob. cit. p. 68.

garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”.⁵²

Para la investigadora, Susana Thalía Pedroza de la Llave, el derecho parlamentario es: “la rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso mexicano, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”.⁵³

C.- Naturaleza Jurídica

Diversos autores discuten sobre la Naturaleza Jurídica del derecho parlamentario, hay que abordar el tema describiendo que se entiende por naturaleza jurídica. Según el diccionario de la Real Academia Española, naturaleza viene del latín *natura-eza*, que significan esencia y propiedad característica de cada ser. Mientras que jurídica se refiere a lo relativo a la legislación que se expide conforme a la teoría general del derecho y la política; a los atributos necesarios del poder: legitimidad y legalidad, y no sólo lo que atañe al derecho.⁵⁴

La autora, Susana Thalía Pedroza de la Llave, describe que: “la naturaleza jurídica del derecho parlamentario es de carácter primigenia y suprema, porque forma

⁵² Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, Sexta Reimpresión, México, 2006, p. 34.

⁵³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Ob. cit. p. 40.

⁵⁴ Bobbio, Norberto, Citado por Pedroza de la Llave Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Ibíd. p. 40

parte del derecho constitucional, porque es el constituyente originario o el permanente quien lo emite y es, al mismo tiempo, su destinatario.”⁵⁵

A su vez, el citado profesor, Francisco Berlín Valenzuela, sitúa al derecho parlamentario dentro del campo de la ciencia jurídica, entendiéndolo como: “una disciplina derivada de la disciplina jurídica específica fundamental que es el derecho constitucional, el cual establece las normas supremas y fundamentales que regulan lo relacionado con el parlamento, ponderando la importancia que éste tiene como órgano del poder legislativo del Estado.”⁵⁶

Por otro lado, el maestro Jaime Guasp, de la Universidad Complutense de Madrid, menciona lo siguiente: “ la institución parlamentaria no puede ser estudiada sólo desde la perspectiva del Derecho Constitucional, toda vez que éste está restringido con respecto al Derecho Político, que es, el régimen jurídico del Estado, de su gobierno y de la autoridad pública en su totalidad.”⁵⁷

Por su parte, el autor, León Martínez Elipe, señala lo siguiente:

Es un ordenamiento originario y soberano que no reconoce más limitaciones que las que del mismo se derivan... frente a los ordenamientos originarios se encuentran los derivados, cuya existencia, contenido o efectos dependen de un ordenamiento superior. No podemos decir que el ordenamiento parlamentario sea, respecto del constitucional, un ordenamiento derivado porque tal consideración atentaría a su propia esencia y finalidad política. Pero tampoco es tan absoluto, exclusivo e independiente como pudiera deducirse de su fundamental primigenidad, matizándose, en consecuencia, con algunas notas que caracterizan a los ordenamientos derivados. El ordenamiento parlamentario se encuentra en una situación de recíproca implicación con el constitucional. Implicación que no supone, por ello, la degradación de la originariedad del ordenamiento

⁵⁵ Ibíd. p. 41.

⁵⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Primera Edición, Sexta Reimpresión, México, D.F. 2006, Pp. 44-45.

⁵⁷ Guasp, Jaime, Citado por Quintana Valtierra Jesús, Carreño García, Franco, Ob. cit. p. 187.

parlamentario, convirtiéndolo en derivado, pero sí que de ella resulten limitaciones para el mismo.”⁵⁸

En nuestra opinión, es importante lo mencionado por cada autor, ya que cada uno expresa su propia opinión. Así es como pudiera concretarse que la naturaleza jurídica del derecho parlamentario va a encontrarse de manera recíproca al origen de otras ramas del derecho, como se ha señalado en las citas anteriores, fundamentalmente en el derecho público y constitucional, pero es importante mencionar que no sólo es esta su naturaleza, sino también la evolución de las necesidades histórico-políticas⁵⁹, ya que gracias a estas, el Derecho parlamentario ha adquirido ese matiz de poder ser autónomo, contenido que se abordará en el siguiente subtema, y que también recae al hecho de poder ser el constituyente y el permanente que dará origen a la norma suprema que es nuestra constitución, fijándose límites interna y externamente, dejando en claro que los elementos políticos serán un punto clave para su naturaleza, es decir para la creación de leyes.

D.- Autonomía

Al igual que en la naturaleza jurídica del derecho parlamentario, en la concepción de la autonomía de este mismo derecho, existe una discusión entre los diversos autores. La mayoría de los investigadores, en sus textos no concluye de manera específica la determinación de esa autonomía haciendo más complejo su estudio. Por ello recopilaremos en este apartado la forma en que visualizan algunos autores esta autonomía.

Tenemos que tener en cuenta que se entiende por autonomía, según el diccionario de la Real Academia Española se entiende por autonomía la Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades,

⁵⁸ Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 259.

⁵⁹ *Ibidem*.

para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

Santi Romano entendiendo a la autonomía alude a lo siguiente: “La autonomía se predica de aquellos entes que tienen capacidad de autonormarse, autogobernarse y autoadministrarse, pero que lo hacen dentro de una organización de la que forman parte. Autonomía no es independencia, ni soberanía, El ente autónomo no aspira a ser independiente ni soberano; tan sólo se reserva unas facultades *ad intra* para autogobernarse, manteniendo relaciones de dependencia y subordinación *ad extra* respecto de la estructura constitucional básica de la organización política.”⁶⁰

El profesor Lucas Verdú⁶¹ hace mención que la autonomía del derecho parlamentario se tiene que ver desde 3 formas distintas, las cuales son las siguientes:

1. El didáctico: es la forma en la que se va a dar a conocer el derecho parlamentario cuando se imparte en cátedras universitarias, cursos, talleres, congresos, conferencias, diplomados, agregando también la cuestión de la investigación dando por resultado artículos y diversas obras jurídicas.
2. El sistemático: cuando existe una sistematización orgánica interna en la composición de las asambleas, instituciones representativas, órganos legislativos, etc.
3. El formal: refiriéndose a que el Derecho parlamentario se va a depositar en un texto único.

⁶⁰ Romano, Santi, citado por Alvarez Conde, Enrique, Arnaldo Alcubilla, Enrique, *et. Al*, Parlamento y Justicia Constitucional, Aranzadi Editorial, España, 1997, p. 47.

⁶¹ Verdú Lucas, Citado por Pedroza de la Llave, Susana Thalia, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Ob. cit. p. 41.

Los puntos de vista que plantea este autor son bastante comprensibles, aunque estaríamos limitando la propia autonomía del derecho parlamentario a una cuestión interna, cuando mencionamos en el apartado anterior, que será el mismo derecho parlamentario el que se fijará límites interior y exteriormente. Siendo así, el derecho parlamentario verá reflejada su autonomía en características que exaltarán de manera externa, ese ámbito de independencia con respecto a otras materias, sin dejar siempre una conexión con la constitucionalidad con la que están marcadas sus acciones, ya que su actuar como bien lo mencionamos anteriormente, estará fijado en un texto limitando este mismo accionar.

No podemos entender la autonomía del derecho parlamentario si el mismo Parlamento, Asamblea, Congreso o cuerpo deliberante no tienen esa autonomía de poder regirse, es decir, que no tenga la capacidad de poder poner en práctica un derecho parlamentario que tenga la característica de poder ser autónomo, como se menciona párrafos atrás, que sea el mismo parlamento que legisle en materia parlamentaria para sí mismo, para regular sus propias funciones y para organizarse de manera autónoma. Necesita que exista una verdadera separación de poderes o de funciones, el de dictar leyes y el de ejecutar leyes, Correspondiéndole a los parlamentos un lugar privilegiado en la conformación del Estado, siendo este poder el que está más vinculado con la nación al poder ser elegido representante y el que dispone de más facultades autónomas de decisión, ya que los otros dos poderes tienen que someterse a los dictados de ley.⁶²

La autonomía parlamentaria constituye el fundamento del derecho parlamentario en su concepción primigenia y tiene como fin proteger al Parlamento frente a las posibles injerencias de los demás poderes públicos, especialmente del Poder Ejecutivo; en otras palabras, se configura como una técnica para garantizar la libertad del Parlamento, de sus órganos y de sus miembros, frente a los demás poderes públicos.⁶³

⁶² Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Editorial Oxford, México, D.F., 1999, pp. 26-27.

⁶³ Alvarez Conde, Enrique, Arnaldo Alcubilla, Enrique, *et. Al*, Ob. cit., p. 42.

De aquí que surgen características que nos ayudarán a entender mejor la autonomía del derecho parlamentario, las cuales son las siguientes:

- Que los congresos no estén sometidos a ningún control externo.⁶⁴
- Que el estatuto personal de los parlamentarios les asegure esa independencia frente al gobierno, gracias al principio de inmunidades parlamentarias.⁶⁵
- Incompatibilidades de cargos, entre el mandato parlamentario y la función pública.⁶⁶

Aunado a lo anterior, podemos tener una amplia visión de lo que consiste la autonomía del derecho parlamentario, recayendo su estudio no solamente en un ámbito interno, sino también en un ámbito externo y que efectivamente presentarán un límite en su autonomía, debido a que estará supeditado siempre a la supremacía constitucional, pero que en un inicio, al formar el cuerpo constitucional, en el poder constituyente, encontrará una autonomía suprema. Y que con posterioridad, a la creación de este cuerpo y de la fijación de sus límites, es donde seguiremos encontrando esa autonomía de estudio, pero nunca independiente ni soberana. Así, esta autonomía debe brindarle al derecho parlamentario la capacidad de poder realizar sus fines y funciones que tiene el estudio del derecho parlamentario,

E.- Fuentes del Derecho Parlamentario

⁶⁴ Aranda Álvarez, Elviro, Los Actos Parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 55.

⁶⁵ Entendiéndose como los interna corporis acta, los cuales consisten en asegurar la plena independencia de las Cámaras parlamentarias, caracterizándose por la no distinción entre la función judicial y la normativa. Las Cámaras están dotadas de todas las funciones típicas de una organización autosuficiente. Así, la injerencia de algún otro órgano del Estado, impediría la libertad de autodeterminación de las Cámaras y poder así preservar su función político-representativa. Aranda Álvarez, Elviro, Los Actos Parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 54.

⁶⁶ De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, Derecho Parlamentario, Editorial Oxford, México, D.F., 1999, p. 5.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por fuente el principio, fundamento u origen de algo. En materia Jurídica, nos referimos a los hechos que le dan nacimiento, a las manifestaciones de la voluntad humana o a los usos o prácticas sociales que la crean. Asimilando por ello a las fuentes del derecho, como los actos o hechos pasados de los que deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas.

Para el profesor Eduardo Pallares⁶⁷, las fuentes del derecho son: “Todo aquello que da nacimiento al derecho objetivo o sea a las normas jurídicas”.

El constitucionalista mexicano, Miguel Carbonell, comenta: “...son la expresión formal de un nuevo equilibrio (o el acomodo de uno precedente) entre las fuerzas político-sociales que participan en los procesos de integración política dentro del Estado.”⁶⁸

Han sido varios los estudiosos que han examinado la temática de sus fuentes, llegando a realizar diversas clasificaciones, entre ellas mencionaremos a continuación la clasificación tradicional.

El maestro Eduardo García Máynez comenta, al respecto:

En la terminología Jurídica tiene la palabra fuente tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Se habla, en efecto, de fuentes formales, reales e históricas. Por fuente formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas. Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. El término fuente histórica, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.⁶⁹

⁶⁷ Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, Vigésimo Octava Edición, México, 2005, P. 379.

⁶⁸ Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, UNAM, III, Primera Edición, México, D.F., 1998, p. 28

⁶⁹ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Quincuagésima Séptima Edición, México, D.F., 2004, p. 51.

En relación a esta clasificación, para describir las fuentes del derecho parlamentario mexicano, podemos mencionar que las fuentes formales son: el proceso legislativo, la costumbre, práctica o hábito parlamentario, la jurisprudencia, la doctrina y acuerdos internacionales. Las fuentes reales son los acontecimientos sociales que se dan en cierta época y por último, las fuentes históricas refieren a los documentos que contienen tales normas jurídicas, los sistemas jurídicos que han regido en épocas anteriores.

Es importante mencionar que esta clasificación es la llamada clasificación tradicionalista⁷⁰, existe otra clasificación derivada de la teoría de la tridimensionalidad del derecho, abordada en temas anteriores, la cual menciona que intervienen tres aspectos que deben considerarse al momento de formular un concepto de derecho parlamentario, los cuales son, el normativo, el sociológico y el valorativo, es decir en este último, el que atiende a los valores que la institución parlamentaria representa.

El autor, León Martínez Elipe, en este sentido expresa:

...las fuentes del Derecho están representadas por los poderes con capacidad para aflorar la juridicidad ínsita en la comunidad y con fuerza suficiente para desarrollar su *potestas normandi* mediante la manifestación formal de tal exteriorización a través de normas obligatorias. De acuerdo con lo expuesto por el profesor De Castro, se trata de fuerzas sociales con poder normativo; con lo cual se refiere a aquellas fuerzas que han alcanzado un puesto de poder jurídico dentro de la organización política.⁷¹

Siguiendo esta línea el autor anteriormente mencionado, hace una clasificación de las fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario, distinguiendo:

- a) Fuentes de dimensión normativa - como la Constitución, la legislación ordinaria, legislación de las entidades federativas, los reglamentos

⁷⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, Ob. cit. p. 68.

⁷¹ Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 284.

parlamentarios, las resoluciones presidenciales, los acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras, los estatutos de los Grupos parlamentarios y los estatutos de los partidos políticos.

b) Fuentes de dimensión sociológica – como los usos, prácticas, precedentes, convenciones, costumbres parlamentarias, y acuerdos de los grupos parlamentarios.

c) Fuentes de dimensión axiológica – como los principios políticos fundamentales, régimen político, la jurisprudencia constitucional y ordinaria y el Derecho parlamentario comparado.

A continuación nos referiremos a algunas de estas fuentes.

1.- Fuentes de Dimensión Normativa

La Constitución

La Constitución es la primera y principal fuente del Derecho Parlamentario, En cuanto a suprallegalidad es la norma superior a la que se encuentran supeditados todos los ordenamientos jurídicos, en especial el ordenamiento jurídico parlamentario. Como se ha afirmado en los apartados anteriores, estos ordenamientos recíprocamente se presuponen y se encuentran respectivamente condicionados. En la Constitución se encuentran los lineamientos jurídicos que señalan la organización y el funcionamiento del poder legislativo, sus facultades.

La legislación ordinaria

La Ley Ordinaria es la norma de rango legal que constituye, generalmente, el segundo escalón en la jerarquía jurídica de las leyes de un Estado, tras la

Constitución y paralelamente a las leyes orgánicas u otras equivalentes de mismo rango jerárquico y distintas a nivel competencial.

Algunos autores⁷² consideran que esta legislación es de escasa utilidad, por no poseer los elementos técnicos adecuados para influir como modelos en los reglamentos de las cámaras, debido a su rigidez formal, que es contrario a los diversos fenómenos políticos generados en el interior de los congresos. Aunque los autores citados anteriormente señalan también que las leyes reglamentarias encargadas de regular los principios constitucionales tienen estrecha relación con la doctrina y actividad parlamentaria, como es el caso de la calificación de las elecciones, en lo que se refiere a los privilegios parlamentarios y a las acciones de control que ejerce el parlamento.

Legislación de las entidades federativas

Cada entidad federativa se propina a sí misma su constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local. Ya acotado el límite referencial de la legislación de las entidades federativas podemos relacionarlo como fuente del derecho parlamentario.

Reglamentos parlamentarios

Por su parte, el jurista, León Martínez Elipe, señala: “El Reglamento parlamentario es la fuente de dimensión normativa más importante. Normación escrita que constituye, asimismo, la fuente más fundamentalmente directa y autónoma de la juridicidad parlamentaria.”⁷³

A su vez, Francisco Berlín Valenzuela, agrega: “...los reglamentos parlamentarios son precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos,

⁷² Tanto León Martínez Elipe como Berlín Valenzuela lo señalan en sus libros. Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 290. Berlín Valenzuela, Francisco, Ob. cit. p. 75.

⁷³ Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 296.

constituyéndose como una fuente obligada de referencia para el estudio de la institución parlamentaria, al ser la fuente de dimensión normativa más directa.”⁷⁴

Acuerdos de los órganos rectores de las cámaras; estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos

Los acuerdos son considerados como normas creadas para regular algún procedimiento, en particular al interior de cada una de las Cámaras. El artículo 77, fracción I, de la Constitución, observa que cada una de las Cámara puede, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. A través de estos acuerdos, se permite la colaboración y convivencia en las sesiones.⁷⁵

Con lo que respecta a los estatutos de los grupos parlamentarios, estos físicamente no existen, pero se ven sujetos por los estatutos de cada uno de los partidos que conforman al congreso en su momento. Así, cada uno de los partidos, internamente señalará los límites de la conformación de su grupo parlamentario elegido para la integración del parlamento.

2.- Fuentes de Dimensión Sociológica

Usos, prácticas y precedentes

A este respecto, la maestra, Susana Thalía Pedroza advierte:

El uso y la práctica tienen características singulares. El uso está ligado a cuestiones temporales o de grupo, es decir, que se trata de alguna actividad que caracteriza a ciertos individuos por pertenecer a un partido o por el momento histórico en el que se desarrolla el trabajo de una institución. La práctica, aunque llega a asociarse con la costumbre, tienen que ver con

⁷⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, Ob. cit. p. 77.

⁷⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Ob. cit. p. 53.

actividades reiteradas que se caracterizan, sobre todo, por el grado de desarrollo de habilidades, en este caso, de las responsabilidades de los representantes populares.⁷⁶

Por lo que hace a los precedentes, estos van a ser modelos a seguir para resolver situaciones específicas similares a alguna que ya fue resuelta.⁷⁷

Costumbres y convenciones parlamentarias

Las costumbres van a ser aquellos actos reiterados que van a tener una aceptación generalizada de ser observable.

El término convención, desde el punto de vista de la teoría política, se emplea como “una reunión de representantes del pueblo, abocados a redactar un texto constitucional.”⁷⁸

Acuerdos de los Grupos Parlamentarios

Los acuerdos son de mucha utilidad en la práctica parlamentaria, ya que posibilitan y refuerzan la tolerancia, la colaboración y la convivencia pacífica para el desarrollo de las sesiones.⁷⁹ De estos acuerdos se derivan convenciones políticas y textos normativos de especial trascendencia en el funcionamiento parlamentario.

3.- Fuentes de Dimensión Axiológica

Régimen Político

⁷⁶ Ibíd. p. 55.

⁷⁷ Martínez Elipe, León, Ob. cit. p. 320.

⁷⁸ José María Gil Robles y Nicolás Pérez Serrano, Citados por Berlín Valenzuela, Francisco, Ob. cit. p. 90.

⁷⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, Ob. cit. p. 91.

Se denomina régimen político al conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, y de los valores que sustentan esas instituciones. También es el conjunto de normas y procedimientos para el acceso y el manejo del poder. Cada tipo de régimen está asociado a determinados valores y limita la libertad de acción de los gobernantes. Existen varias clasificaciones de los regímenes políticos, la más antigua es la de Aristóteles: monarquía, aristocracia y democracia, con sus correspondientes formas corruptas: tiranía, oligarquía y demagogia.⁸⁰ Montesquieu planteó otra clasificación: república, monarquía y despotismo.⁸¹ Marx los vinculó con las formas de producción: al modo de producción esclavista, corresponde la ciudad-estado; al feudal, las monarquías, señoríos y comunas; al capitalista, las democracias representativas, los fascismos y el socialismo.⁸² Las teorías más modernas, clasifican los tipos de régimen según su sistema de partidos políticos, Maurice Duverger los clasifica en regímenes multipartidistas, regímenes de partido único y bipartidista.⁸³

Es así como resumimos que dependiendo del grupo que ostente el poder, es cómo van a insertar sus principios ideológicos en las páginas de la Constitución, que versarán acerca de los distintos fenómenos de la vida colectiva y que pasarán a ser norma para el ejercicio y control del poder político.⁸⁴

Principios Políticos Fundamentales

Basándose en los principios inscritos en los textos constitucionales de cada nación, es como encontraremos a lo largo de su lectura cada uno de los principios en los que se encuentran basados esos principios ideológicos que mencionamos anteriormente. Es así como encontramos los principios de democracia, justicia, libertad, soberanía, división de poderes, el sufragio universal y los partidos

⁸⁰ Bobbio, Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2004, p. 36.

⁸¹ Bobbio, Norberto, Ob. cit., p. 126.

⁸² *Ibíd.* pp. 168-178.

⁸³ Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 34.

⁸⁴ Bobbio, Norberto, Ob. cit., p. 92.

políticos.⁸⁵ Mismos principios que han servido de base para la realización de diversos movimientos como lo fueron la Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre, la Independencia de los Estados Unidos, movimientos que hemos abordado anteriormente.

Jurisprudencia constitucional y ordinaria

Es menester hacer notar, que esta clasificación es tomada de un autor español, por lo que puede ser complejo el tratar de adaptar su orden jurídico al nuestro, al mexicano. Por eso nos limitaremos a mencionar lo que este jurista español nos señala con respecto a este punto dentro de su clasificación. La jurisprudencia constitucional y ordinaria se origina en la necesidad de arbitrar soluciones jurídicas a los problemas que resultan de la delimitación de ámbitos competenciales diversos. Concretándose según León Martínez Elipe “como criterios uniformes a la delimitación competencial y actividad de las Cámaras legislativas”.⁸⁶

El autor referido apunta que de forma indirecta las jurisprudencias constitucional y ordinaria se constituirán como fuente del derecho parlamentario, y pone como ejemplo el siguiente punto tomado del sistema político español:

La jurisdicción constitucional se ha preocupado de fijar los límites competenciales entre la federación y los estados miembros en materia como el “comercio interestatal”, con claro aumento de la centralización política y legislativa al ampliar la interpretación judicial de poderes del Congreso. Del mismo modo ha sido la jurisdicción constitucional la que ha perfilado el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como su protección, especialmente en lo que respecta a la segregación racial.⁸⁷

Derecho Parlamentario Comparado

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Martínez Elipe, León, *Ob. cit.* p. 337.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 340.

El estudio y análisis de este, servirá de modelo para los parlamentarios, en el sentido que los ayudará a complementar las propuestas que tengan en mente a desarrollar, teniendo un panorama más amplio acerca de cómo poder llevar a cabo las iniciativas, basándose y poniendo de ejemplo la legislación de otros países, no dejando atrás la legislación nacional.

III.- Integración Vigente

El Poder Legislativo mexicano, tradicionalmente y salvo algunos periodos históricos muy concretos, explicados con brevedad en párrafos precedentes, ha tenido dos Cámaras legislativas: la de Diputados y la de Senadores. La Constitución mexicana de 1917 dispone de la organización bicameral del Poder Legislativo en su artículo 50, que a la letra dice:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Por ello, podemos afirmar que el estatus que guarda el Poder Legislativo en México es de ser un sistema bicameral, bicamarista, bicameralista, o bicamarismo. El bicameralismo puede ser simétrico o asimétrico. Es simétrico cuando las dos cámaras tienen las mismas atribuciones. Es asimétrico, cuando una de las dos cámaras tiene menor peso en las decisiones, menores facultades o se encuentre sujeta a la otra. En México, la Cámara de Diputados tiene una mayor injerencia en los procedimientos que tienen que ver con el llamado poder de la bolsa, el Senado tiene a su cargo un mayor número de nombramientos de los titulares de los órganos con relevancia constitucional.⁸⁸ Todo esto crea un equilibrio recayendo en especial sentido en la cuestión del procedimiento legislativo, dando a cada una de las Cámaras un mismo papel y una igual importancia, siendo así, podemos decir que es un sistema bicameral simétrico.

⁸⁸ Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003, p. 109.

A.- Composición de la Cámara de Diputados

La Cámara de diputados es la instancia que expresa el Poder del pueblo y su soberanía. En México, como en muchos otros países, a la Cámara de Diputados, se le ha denominado como Cámara Baja; aunque ya en la práctica, como se mencionó en el apartado anterior, tiene el mismo peso que la Cámara de Senadores o Cámara Alta, ya que ambas pueden ser de origen o revisoras,⁸⁹ representando un sistema bicameralista simétrico.

El artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marca lo siguiente:

Artículo 51. 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.

A partir de la reforma de 1987⁹⁰, según el artículo 52 y 53 de nuestra Constitución, la Cámara de Diputados se conforma de la siguiente manera:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales (circunscripturas, sic DOF 15-12-1986) plurinominales.

⁸⁹ Camacho Vargas, José Luis, El ABC de la Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., Primera Edición, México, D.F., 2008, p. 43.

⁹⁰ Patiño Camarena, Javier, Derecho Electoral Mexicano, Editorial Constitucionalista, Séptima Edición, México, D.F., 2002, p. 221.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Es importante destacar que la Constitución en su fracción IV del artículo 54, dispone que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, impidiendo así, de manera indirecta, que un solo partido político pueda aprobar sin la presencia de los demás una iniciativa de reforma.

Hay que agregar que de acuerdo al artículo 59 constitucional, los diputados propietarios no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente ni como propietarios ni como suplentes; mientras que los diputados suplentes, podrán ser reelectos para el periodo inmediato como diputados propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio.

B.- Composición de la Cámara de Senadores

En la teoría del federalismo tradicionalmente se ha considerado que el senado está indisolublemente vinculado al sistema federal y que la Cámara de Senadores representa a las entidades federativas. Sobre este punto, Jorge Carpizo⁹¹ expone lo siguiente:

...aunque en nuestra ley fundamental quedan vestigios de la unión: sistema federal-senado, en la estructura de la Constitución de 1917 se acepta que

⁹¹ Carpizo, Jorge, El sistema representativo en México, Citado por Quintana Valtierra Jesús, Carreño García, Franco, Ob. cit. p. 87.

los senadores así como los diputados, son representantes de la Nación y no de las entidades federativas.

En el período comprendido entre 1917 a 1993⁹², la Cámara de Senadores se integró con por dos senadores por cada entidad federativa, electos a través del sistema mayoritario, A partir de la reforma de 1993 publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993, por primera vez la Cámara de Senadores se compone por cuatro senadores por cada estado y por el Distrito Federal.⁹³ En lo que respecta a esta reforma, tres senadores serán electos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Posteriormente, en el año de 1996⁹⁴, se lleva a cabo otra reforma, en la cual, la Cámara de Senadores se integrará con 128 senadores de los cuales en cada entidad se elegirán dos a través del sistema mayoritario y uno más a través del principio de primera minoría; los 32 restantes senadores, serán electos por el principio de representación proporcional mediante listas votadas en una sola circunscripción que comprenderá el territorio nacional, así como lo marca el artículo 56 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo que se desprende, la integración de la Cámara de Senadores es bastante compleja, pues implica la incorporación de tres diversos sistemas de elección de sus miembros, como ya se señaló: el principio de mayoría relativa, el de primera minoría y el de representación proporcional. Asimismo, los senadores durarán en su cargo 6 años.

⁹² Patiño Camarena, Javier, Derecho Electoral Mexicano, Ob. cit. p. 295.

⁹³ Garabito Martínez, Jorge, Posición del Senado en el Federalismo, CEDIP, Expediente Parlamentario número 12, México, D.F., 2007, p. 72

⁹⁴ Patiño Camarena, Javier, Ob. cit. p. 296.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

I.- Organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados

Los representantes populares son los servidores públicos que accedieron a su cargo por medio de elecciones populares. En este sentido, el presidente de la República, gobernadores, diputados federales y locales, jefes delegaciones y miembros de los ayuntamientos, son considerados como tales.

La palabra diputado, atendiendo a su etimología, proviene del latín tardío *deputare*, que significa asignar, destinar, y del participio pasivo *diputar* que significa nombrar, elegir.¹

Como quedó asentado en el capítulo anterior, la Cámara de diputados estará integrada por 500 diputados propietarios e igual número de suplentes, de los cuales 300 diputados serán electos por el principio de mayoría relativa y los 200 diputados restantes serán electos por el principio de representación proporcional, así es como el sistema electoral se encuentra determinado en México.

Según el sociólogo, Leonardo Valdés Zurita, un sistema electoral es:

El conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.²

¹ Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Citado por Camacho Vargas, José Luis, El ABC de la Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., Primera Edición, México, D.F., 2008, pp. 45-46.

² Valdés Zurita, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partido, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Número 7, IFE, Cuarta Edición, México, D.F., 2001, p. 9.

En el sistema de mayoría relativa cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría simple.

Por su parte, encontramos que el sistema de representación proporcional, es aquel en el que el elector indirectamente vota por un partido, el triunfo en este caso es compartido y se necesita cuando menos el 2 por ciento de la votación total para alcanzar un cargo de representación popular y acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales. Los candidatos son propuestos por listas de partidos, mediante el sistema de listas regionales, que en nuestro país se constituye en cinco circunscripciones electorales regionales, y el triunfo recae en la distribución de los votos dependiendo la lista correspondiente³, es decir, su asignación sigue el orden en el que estuviesen inscritos los candidatos en las listas correspondientes.

Los candidatos a diputados por este principio, no llevan campaña alguna propia. Cada partido incluye a determinadas personas en una lista que es publicada en los periódicos de circulación nacional y, dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, obtienen un lugar en el Congreso.

Algunos autores consideran que se trata de la forma más equitativa de representación, ya que al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, se reducen los efectos de sobre y subrepresentación, aunque cabe destacar que no desaparecen del todo. No sucede así, en virtud de que este sistema fija un límite mínimo de votación cuyo propósito es excluir a los partidos que no tienen derecho a participar en el reparto proporcional de los que si lo tienen. Por lo que los excluidos quedarán subrepresentados

³ Camacho Vargas, José Luis, Ob. cit., pp. 45-46.

En consideración a lo anterior, el profesor, Leonardo Valdés Zurita, expresa lo siguiente:

... el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia...los sistemas de representación proporcional rompen el vínculo entre representado y representante, que es asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus versiones.⁴

Al respecto, la profesora, Susana Thalía Pedroza de la Llave, añade lo siguiente: "... a pesar de que los diputados en general son representantes de la Nación, se ha considerado que los plurinominales representan a su vez a los partidos políticos."⁵

Nos es importante mencionar opiniones de algunos estudiosos del derecho parlamentario mexicano con respecto al tema de los representantes plurinominales, ya que es el tema de fondo de esta tesis, más adelante abordaremos de lleno el tema.

Para poder ser electo diputado se tiene que cumplir con una serie de requisitos los cuales podemos encontrar en el artículo 55 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

- a)** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- b)** Tener 21 años cumplidos el día de la elección.
- c)** 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. La vecindad no se pierde por ausencia en el caso de estar desempeñando cargos públicos de representación popular.

⁴ Valdés Zurita, Leonardo, Ob. cit., p. 13.

⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003, p. 118.

- d) No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se realice la elección, cuando menos días antes de su fecha de celebración.
- e) No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separen de su cargo 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años antes en el caso de los ministros.
- f) No ser ministro de algún culto religioso.
- g) No estar comprendido en alguno de los supuestos del artículo 59 (no reelección consecutiva).

Asimismo el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales agrega los siguientes requisitos:⁶

- h) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.
- i) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni secretario ejecutivo o director del Instituto, no ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto, al menos que se separen 2 años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- j) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral.
- k) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

A.- Calificación de las elecciones

Una vez que los candidatos a diputados cumplieron con todos los requisitos previstos y que votaron por ellos en las elecciones para poder ser diputados, se tiene que llevar a cabo la calificación de las elecciones para que con certeza se puedan entregar los títulos correspondientes a los representantes populares elegidos. El artículo 60 de nuestra Constitución, indica lo siguiente con respecto a la calificación de las elecciones:

⁶ Los investigadores Jorge Carpizo y Miguel Carbonell señalan que por su forma de redacción y por su objeto, se tratan de impedimentos. Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, D.F., 2007, p. 111.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

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

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Es así como se desprende de lo anterior que la Institución encargada de llevar a cabo la calificación, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias y asignación de diputados y senadores será el Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo responsable de cumplir con la función del Estado de organizar las elecciones federales, es decir las referentes a la elección de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, es un organismo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Es importante conocer que anterior a la reforma constitucional de 1993, no se podía decir que había una calificación de las elecciones, sino más bien era una

autocalificación de las elecciones. Una vez los ciudadanos determinaban a sus representantes por medio del voto, correspondía a las respectivas comisiones distritales y locales expedir las constancias de mayoría, constancias que debían ser remitidas a la Comisión Federal Electoral, actualmente IFE, para que efectuara su registro, y después poderlas remitir a la comisión instaladora del respectivo colegio electoral, para poder así entregar las credenciales respectivas a los presuntos diputados o senadores que compondrían dichos organismos.

Quince días antes de la fecha señalada por la Constitución Federal para la instalación del Congreso General de la República, los presuntos representantes populares debían reunirse en sus respectivas cámaras a efecto de erigirse en colegios electorales para calificar las respectivas elecciones y resolver las dudas que se presentaran sobre la legalidad de la elección de algunos de sus miembros, según lo marcaba la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, antes de la reforma constitucional de 1993.⁷

B.- Instalación de la Cámara de Diputados o sesión constitutiva

Después de realizada la calificación de las elecciones, el Secretario General de la Cámara será el encargado de preparar y organizar la instalación de la misma, esta figura surge con la modificación hecha a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1999.⁸ El Secretario General según el artículo 48, en el numeral 4, inciso a) de dicha Ley se le faculta para: “Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la cámara...”. Para ello, el artículo 14 de la misma Ley, indica que el Secretario tendrá que realizar el

⁷ Patiño Camarena, Javier, Derecho Electoral Mexicano, Editorial Constitucionalista, Séptima Edición, México, D.F., 2002, p. 529.

⁸ El dictamen de la reforma contemplaba modificaciones en materia de la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, la creación de innovadores órganos de Gobierno como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo; además, suprimió la vieja estructura administrativa encabezada por el Oficial Mayor, sustituyéndola por la Secretaría General, asimismo, se adicionó una nueva institución parlamentaria que fue la Mesa de Decanos, se modificó la estructura de las comisiones ordinarias y los comités, y finalmente se incorporaron nuevas reglas para normar la actividad de los grupos parlamentarios. Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Quórum Legislativo, Julio – Septiembre de 2005, número 82, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., p. 39.

inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados de mayoría relativa y los de asignación proporcional, así como las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre las elecciones de diputados, también entregará las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos, notificándoles la fecha para la celebración de la sesión constitutiva citándolos el 29 de agosto de ese año, a las 11 horas y lo mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación y en los medios impresos de mayor circulación en el país.⁹ Además, elaborará la relación de los integrantes de la Legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función y señalando las Legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad.

Esta última función es con el propósito de integrar la Mesa de Decanos, figura que se incorpora con la reforma de 1999¹⁰ en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán al Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario.

En la sesión constitutiva del día 29 de agosto, el Secretario General¹¹ mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, ellos ocuparán su lugar en el presídium para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara. La Mesa de Decanos se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, los cuales tienen como característica principal haber desempeñado con mayor antigüedad el cargo de congresista, el diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el presidente, serán vicepresidentes los

⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. cit. p. 141.

¹⁰ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 40.

¹¹ Artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

tres siguientes, y así sucesivamente. La Mesa de Decanos procurará reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara.

Antes de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso de 1999, la instalación se llevaba a cabo mediante la integración de una Comisión Instaladora nombrada, de entre sus miembros, antes de clausurar el último periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura en turno. Dicha Comisión Instaladora estaba conformada por cinco parlamentarios, un presidente, dos secretarios y dos suplentes. Dicho procedimiento de designación de la Comisión Instaladora debía ser comunicado al IFE y al Tribunal Electoral. La Comisión recibía de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados los expedientes provenientes de los Consejos Distritales las constancias de los diputados electos por el principio de mayoría relativa, las constancias de asignación proporcional del Consejo General del IFE y las resoluciones relativas a las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral. Posteriormente entregaba las credenciales de identificación a los diputados electos para la nueva legislatura y los citaba a una junta previa, la cual necesariamente tenía que realizarse 10 días antes de iniciar el primer período ordinario de sesiones. En dicha junta, se pasaba lista de los diputados electos para la nueva legislatura. El presidente de la Comisión exhortaba a los diputados electos, para que eligieran a la primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura. Una vez integrada, la Comisión Instaladora daba cuenta de las actividades electorales que se llevaron a cabo y entregaba un inventario sobre la documentación electoral a la Mesa Directiva. El presidente de ésta tomaba protesta a los diputados y declaraba legalmente constituida la Cámara de Diputados.¹²

Con la reforma constitucional de 1993 que suprimió la autocalificación de la elección de diputados y senadores y el colegio electoral, se hizo innecesaria la existencia de la comisión instaladora proveniente de la anterior legislatura, ya que los legisladores se incorporaban a partir de 1994 con plenas facultades y no como

¹² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. cit. p. 143.

presuntos diputados, por lo que el vínculo con la anterior legislatura ya no era indispensable. Derivado de esta situación se consideró implantar la figura de la mesa de decanos, inspirada en el Derecho parlamentario español, francés, boliviano y chileno, para la constitución¹³ de la legislatura.

En España¹⁴ las mesas instaladoras de las cámaras se integran por el diputado o senador de mayor edad de la legislatura como presidente y los diputados o senadores más jóvenes como secretarios. En Francia¹⁵ el diputado de mayor edad de la Asamblea Nacional preside la primera sesión de la legislatura hasta la elección del Presidente. En Bolivia¹⁶ la Cámara de Diputados sesiona en forma preparatoria con la Presidencia de la Directiva anterior o, en su defecto, de una transitoria designada por antigüedad en el ejercicio legislativo. Y en Chile¹⁷ estas reuniones son presididas inicial y provisoriamente por el parlamentario de mayor edad.

El Presidente de la Mesa de Decanos ordenará la comprobación del quórum, por lo que uno de los Secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva.

Con el quórum legal requerido, el Presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión, dando a conocer el orden del día, el cual será el siguiente:

- Declaración del quórum
- Protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos
- Protesta constitucional de los diputados electos presentes
- Elección de los integrantes de la Mesa Directiva

¹³ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Expediente Parlamentario 9, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., 2006, p. 41.

¹⁴ Artículo 3º del Reglamento del Senado español y artículo 2º del Reglamento del Congreso de Diputados de España.

¹⁵ Artículo 1º del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia que regula la Mesa de edad.

¹⁶ Artículo 11 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Bolivia.

¹⁷ Artículo 3º del Reglamento del Senado de la República de Chile.

- Declaración de la legal constitución de la Cámara
- Cita para sesión del Congreso General y
- Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión

Leída y comunicada la orden del día, el Presidente de la Mesa de Decanos, junto con los integrantes de la Cámara de Diputados presentes, estando todos de pie, prestará la protesta de su cargo con el brazo derecho extendido. Efectuada la protesta por parte del Presidente de la Mesa de Decanos, éste les tomará a los demás diputados la protesta siguiente:

"¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?". Los diputados electos responderán, con el brazo derecho extendido: "¡Si protesto!". El Presidente de la Mesa de Decanos, a su vez, contestará: "Si no lo hacen así, que la Nación se los demande".¹⁸

Los diputados que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva.

Rendidas las protestas constitucionales, se procederá a la elección de los miembros de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Previamente, los coordinadores de los grupos parlamentarios proponen una lista que contiene los nombres de los candidatos con sus respectivos cargos, los coordinadores no pueden formar parte de la Mesa Directiva.¹⁹ La elección de los integrantes de la Mesa Directiva se realiza mediante votación por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica, requiriéndose el voto de las dos terceras partes de los

¹⁸ Artículo 15, numeral 6 de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Artículo 17, numerales 4 y 5 y artículo 18 de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos.

diputados presentes.²⁰ Hechas las votaciones y elegida la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium, conduciéndose los miembros de ésta a tomar su sitio en el Salón de Sesiones.

La elección de la Mesa Directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

Encontrándose los integrantes de la Mesa Directiva ya en sus lugares, el presidente de ésta declarará constituida la Cámara de Diputados. Acto continuo, el presidente citará para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas el 1º de septiembre del año de las elecciones. También hará la designación de las comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión del Congreso General.

II.- Estructura Orgánica Interna de la actual Cámara de Diputados.

A.- Mesa Directiva

La Mesa Directiva es el órgano rector que dirige y conduce los trabajos propios del quehacer legislativo al interior de los recintos parlamentarios. Su función es la de vigilar y asegurar en todo momento, la organización y desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno y todas aquellas funciones inherentes al trabajo legislativo, con estricto apego a la Carta Magna y conforme al marco jurídico del Congreso General y los acuerdos parlamentarios emanados del mismo pleno camara.²¹

²⁰ Artículo 17, numerales 2 y 3 y artículo 19, numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Nava Gomar, Salvador O., Citado por Camacho Vargas José Luis, Ob. Cit., p. 57.

En palabras de la maestra, Susana Thalía Pedroza de la Llave, la Mesa Directiva es: “un cuerpo colegiado, integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos de la Cámara. Es el órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa... tiene por objeto la conducción de trabajos parlamentarios, que incluyen actividades dentro y fuera del recinto, antes, durante y después de sesiones.”²²

Anteriormente, en los reglamentos que rigieron al Congreso, la Mesa Directiva no se encontraba regulada. Fue hasta la Ley Orgánica del Congreso de 1979²³ que la Mesa Directiva fue incorporada por primera vez en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, no desempeñaba un papel relevante, ya que sus funciones se limitaban a la mera conducción de las sesiones, siendo la Gran Comisión el órgano al que la Ley Orgánica le atribuía las principales funciones de gobierno de la Cámara de Diputados, restándole fuerza política a la Mesa Directiva, pues los nombramientos de los funcionarios que la integraban tenían vigencia de un mes, tiempo insuficiente para adquirir la fuerza política necesaria para constituirse como órgano rector de la Cámara.²⁴

La Gran Comisión fue creada en el Reglamento de 1824 como una comisión ordinaria, cuya función original era exclusivamente nombrar a las comisiones permanentes. Es de observarse que esta Comisión no surge como órgano de gobierno de la organización interna de la Cámara, sino tal status lo adquirió a través del tiempo. Siendo hasta la Ley Orgánica de 1979, la que le atribuyó las facultades de órgano rector en ambas cámaras, lo que vino a regular una práctica que ya existía, restándole al mismo tiempo facultades a la Mesa Directiva, limitándose a conducir los debates y dar curso a los asuntos del pleno.²⁵

Fue hasta la LX legislatura cuando la Gran Comisión dejó de ser el máximo órgano de gobierno, debido a que las presiones de la oposición obligaron a tomar

²² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. Cit., p. 202.

²³ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 47.

²⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 57.

²⁵ *Ibíd.*, p. 58.

la decisión de restarle facultades. Finalmente en 1999, con las reformas a la Ley Orgánica se dispuso la supresión de la Gran Comisión, y la Mesa Directiva asumió la función de órgano de gobierno en ambas cámaras, adquiriendo un papel preponderante en la dirección de la Cámara de Diputados, lo cual dependió en gran medida de la mayor permanencia en el cargo de sus miembros, y por supuesto, de las importantes atribuciones que se le adicionaron.²⁶

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada grupo parlamentario presente en ella. Todos los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ocupan sus respectivas funciones durante el año legislativo para el que fueron electos por sus compañeros legisladores, para el segundo y tercer año del ejercicio de la legislatura, se lleva a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda. El proceso es conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluyen su ejercicio.²⁷ Anterior a la última reforma a la Ley Orgánica, la Mesa Directiva estaba compuesta por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios. Parte de la iniciativa argumentaba que esto era necesario para la consolidación de una autoridad supra-partidos para conducir las sesiones y el ejercicio de funciones constitucionales en el Pleno. En la exposición de motivos de la última reforma de 13 de septiembre de 2006, la cual describe la integración de la Cámara anteriormente mencionada, expresó entre otros aspectos lo siguiente:

...

La mencionada Ley Orgánica en la fecha de su expedición se diseñó bajo un espectro de cierto número de grupos parlamentarios, que ya no responde a la realidad que nos ha impuesto el resultado de las elecciones celebradas el pasado mes de julio de 2006.

²⁶ *Ibíd.*, p. 60.

²⁷ Serie Roja, Temas Parlamentarios, Órganos de Gobierno de las Cámaras del Congreso, Cámara de Diputados, LX Legislatura, CEDIP, México, D.F., octubre 2006, p. 15.

En tal virtud, resulta indispensable adecuar las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a la participación de las diferentes fuerzas políticas en la organización, dirección y funcionamiento de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, para propiciar con ello un mayor equilibrio político para el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales a cargo del propio órgano legislativo federal.

Actualmente el artículo 17, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, lo cual impide que dentro de este órgano de gobierno tengan cabida todos los grupos parlamentarios integrados para la LX Legislatura, por lo cual se propone que se incremente el número de secretarios para que se designe uno por cada grupo parlamentario.

²⁸

...

Asimismo, mediante este decreto, se estableció que la Presidencia de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la legislatura recaerá en orden decreciente en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido, restringiendo a su vez que, en ningún caso, la Presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.²⁹ Esta disposición tiene como finalidad distinguir con claridad las funciones de dirección parlamentaria, respecto a las de dirección política, evitando la concentración de ambas en un mismo órgano. Por esta razón, la Ley Orgánica vigente señala en sus artículos 20 y 66 que: “La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad”.

En cuanto a las funciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la principal función, por medio de su presidente y demás integrantes, es asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno camarl, garantizando que en todo momento en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Carta Magna y el marco jurídico del Congreso General, con apego

²⁸ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 47.

²⁹ Camacho Vargas José Luis, Ob. Cit., p. 58.

a los principios de legalidad, libertad, objetividad e imparcialidad que deben caracterizar sus labores.

De acuerdo al artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General, la Mesa Directiva se ve investida de las siguientes atribuciones:

- a)** Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;
 - b)** Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;
 - c)** Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
 - d)** Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;
 - e)** Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;
 - f)** Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
 - g)** Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;
 - h)** Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- e

- i) Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral...

De las atribuciones anteriores, se desprende que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados prevista en la actual Ley Orgánica, ejerce facultades de control político y de dirección de los trabajos legislativos, previo a acuerdos tomados en la Junta de Coordinación Política, con excepción de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que sólo ejerce facultades de dirección.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dirige y coordina tanto las relaciones y funciones internas de la Cámara, como las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros poderes de la Unión, poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Su investidura es vigente como tal el año legislativo para el que fue electo, y al dirigir las sesiones, vela por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios.

Asimismo, el Presidente de la Mesa Directiva tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria al ser el presidente de la misma, expresar su unidad y representarla en su conjunto en las ceremonias a las que concurren los servidores públicos de alta jerarquía y actos o ceremonias cívicas.

Conforme a la Ley de 1979, el Presidente solamente representaba a la Cámara de Diputados ante la colegisladora y en las ceremonias a las que concurrían los otros Poderes de la Federación.

El investigador, Mauricio Reynoso Laureano, al analizar la Presidencia de la Cámara de Diputados con respecto a la imparcialidad que debe hacer guardar el Presidente de esta Cámara, se expresa en los siguientes términos:

No se puede desconocer que el Presidente no dejará de ser, por el simple hecho de asumir el cargo, un hombre con filiación política, vinculado a su partido por lazos de interés, lealtad y disciplina, a veces más fuertes que la propia convicción de ideología política. En principio se supone que en el ejercicio de sus atribuciones el Presidente debe regirse, ante todo, por el respeto a la Constitución y a la ley, velando por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo. Sin embargo, de manera excepcional la propia Ley lo autoriza a tomar una decisión que incline la balanza “política” en lo que a la agenda política se refiere, puesto que el Presidente de la Cámara no sólo preside la Conferencia para la Dirección de y Programación de los Trabajos Legislativos, sino que, además, tiene voto de calidad en caso de empate.³⁰

Adicionando lo anterior, la profesora, Mora Donatto, se refiere a la Presidencia de la Cámara de Diputados de la siguiente forma:

Aunque los presidentes forman parte de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras, ello no es un obstáculo, a nuestro juicio, para ser considerado un órgano unipersonal dada la autonomía y las competencias propias que la citada ley les concede en el ámbito de sus respectivas asambleas.³¹

En la exposición de motivos³² de la iniciativa de reforma presentada el 22 de abril de 1998 ante la Cámara de Diputados, se consideró que las funciones del Presidente de la Mesa Directiva debían ser de tres tipos:

- De conducción de los trabajos legislativos.
- De representación de la Cámara.

³⁰ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 66.

³¹ *Ibíd.*, p. 67.

³² *Ibíd.*

- De elaboración del bando solemne para dar a conocer la elección de Presidente de la República.

La Ley Orgánica del Congreso General señala las atribuciones que tiene el Presidente de la Mesa Directiva en su artículo 23, siendo las siguientes:

- a)** Presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- b)** Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno.
- c)** Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;
- d)** Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones.
- e)** Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello.
- f)** Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara.
- g)** Firmar, junto con uno de los Secretarios y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los Secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara.
- h)** Convocar a las reuniones de la Mesa Directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan.
- i)** Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- j)** Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva.
- k)** Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.
- l)** Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario.
- m)** Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen.
- n)** Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan.
- o)** Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios.

Los vicepresidentes de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el marco jurídico del Congreso General, asisten, acompañan y auxilian en todo momento al presidente de la misma, teniendo facultad de representarlo protocolariamente en actos públicos y ceremonias cívicas, en virtud de los artículos 24 de la Ley Orgánica y 17 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

En este sentido, cuando se presente la ausencia del Presidente de la Cámara de Diputados, es uno de los tres vicepresidentes el encargado de presidir las sesiones del pleno, ejerciendo todas las atribuciones que se le otorgan en todo lo concerniente a la dirección y coordinación de los trabajos del pleno.

Al igual que los vicepresidente de la Mesa Directiva, los secretarios tienen a su cargo funciones específicas que les permiten asistir al Presidente de la Cámara relacionadas con la conducción de las sesiones del pleno y los trabajos propios del quehacer legislativo al interior del recinto legislativo de San Lázaro, siendo la misma Mesa Directiva la encargada de acordar el orden de actuación y desempeño de los mismo en las sesiones del pleno. Para tal efecto, cuentan con

atribuciones y obligaciones específicas que la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso General les otorgan. En este sentido, cabe apuntar que el artículo 23 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que data de 1934, hace alusión a la existencia de prosecretarios, como aquellos diputados que suplen a los secretarios en sus faltas y los auxilian en sus labores. Sin embargo, en la actualidad, la figura de éstos no existe puesto que la Ley Orgánica sólo establece que la Mesa Directiva se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada grupo parlamentario. Este artículo fue reformado por última vez el 16 de octubre de 1937.³³

Como parte de las responsabilidades que tienen los secretarios, el artículo 25 de la Ley Orgánica, describe las siguientes:

- a)** Asistir al Presidente de la Cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno.
- b)** Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación.
- c)** Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el Presidente de la Cámara.
- d)** Supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes; se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del Pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el Diario de los Debates.

³³ Camacho Vargas José Luis, Ob. Cit., p. 64.

- e) Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara.
- f) Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara.

B.- Grupos Parlamentarios

De conformidad con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, grupo parlamentario es “el conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la Asamblea, parlamento o Congreso”.³⁴

Para el jurista Italiano, Rescigno,³⁵ por grupo parlamentario entiende: “la unión de los miembros de la cámara del Parlamento pertenecientes al mismo partido que se constituyen en unidad política con una organización estable y una disciplina constante de grupo”. El investigador francés, Waline,³⁶ define a los grupos parlamentarios como: “la reunión en el seno de una Asamblea Parlamentaria, y según las reglas establecidas por el reglamento de ésta, de un cierto número de elegidos que teniendo en común cierto ideal político, tratan de dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas del momento.”

En algunos casos, Armando Salazar,³⁷ apunta que: “los grupos parlamentarios se forman en virtud de la natural tendencia de los parlamentarios para agruparse por tendencias políticas.” José Luis Camacho Vargas, describe a los grupos parlamentarios como: “el conjunto, agrupación u asociación de diputados

³⁴ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 334.

³⁵ Revista Expediente Parlamentario 1, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., Diciembre 2003, p. 10.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Salazar Abaroa, Enrique Armando, Derecho Político Parlamentario, Principios, valores y fines, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 236.

provenientes y afiliados a un mismo partido político, a efecto de gestionar los trabajos legislativos durante la duración de una Legislatura.”³⁸

El autor, Fernando Santaolalla, opina al respecto: “los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, pero, hoy por hoy, asociaciones o uniones de hecho sin personalidad expresamente reconocida y de carácter transitorio.”³⁹

Manuel García Pelayo comenta que “los grupos parlamentarios son componentes orgánicos del Parlamento y, a la vez, subunidades de la organización de los partidos. Constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento.”⁴⁰

Derivado de las diversas definiciones que existen, resulta importante para fines de este trabajo, el poder conocer la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Es así como encontramos que existen varias teorías que nos hablan sobre la naturaleza jurídica de estos, el investigador, Coro Crillán García,⁴¹ clasifica estas teorías de la siguiente manera:

- a) **Teoría tradicional.** Esta teoría califica a los grupos parlamentarios, como asociaciones no reconocidas y, por tanto, carentes de personalidad.

- b) **Teoría del órgano.** Partiendo de la esencia, esta teoría estima que por ser asociaciones compuestas por un determinado número de miembros del parlamento que operan en el ámbito parlamentario y que reflejan

³⁸ Camacho Vargas José Luis, Ob. Cit., p. 53.

³⁹ Fernando Santaolalla, Derecho Parlamentario Español, Citado por Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 74.

⁴⁰ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 73.

⁴¹ Crillán García de Iturraspe, Coro, Los Grupos Parlamentarios, Citado por Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, D.F., 2006, 254.

comúnmente una determinación política de los partidos, no son órganos del parlamento sino de los partidos políticos

c) Teoría de la institución. Según esta teoría, los grupos parlamentarios son instituciones de derecho público, específicamente de derecho constitucional que desempeñan una función pública, razón por la cual pueden considerarse asociaciones sin que, en virtud de la naturaleza de la actividad que realizan, sean consideradas como personas jurídicas públicas.

d) Teoría de los propios grupos parlamentarios. Se refiere esta teoría a que los grupos parlamentarios deben ser vistos como tales, partiendo de la idea de que debido a su estructura, que le otorga carácter asociativo, el parlamento requiere de órganos específicos entre los cuales distribuir competencias relativas a sus sujetos físicos.

Respecto de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, la maestra, Susana Thalía Pedroza de la Llave, comenta: “en nuestro país, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la de ser órganos auxiliares de los partidos políticos, así como el ser, al mismo tiempo, órganos auxiliares.” Toda vez que: “en Derecho comparado, varios países establecen grupos parlamentarios para ambas Cámaras con su respectivo líder pero, generalmente no se establece como obligación la necesaria vinculación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos. Sin embargo, en México, se determina constitucionalmente que se formarán estos grupos sólo en la Cámara de Diputados de acuerdo a su filiación de partido.”⁴²

El hecho de que no se pueda definir con exactitud la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, no solo es un problema doctrinario, sino también un

⁴² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Citada por Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 73.

problema en la vida institucional de las Cámaras. En relación a este problema, el licenciado Mauricio Reynoso Laureano ejemplifica:

Gran obstáculo para la adecuada rendición de cuentas y fiscalización, se presenta por el sólo hecho de que los grupos Parlamentarios carecen de personalidad jurídica... A pesar de que el artículo 26 de la Ley, en su párrafo tercero, inciso a), establece la obligación de los Grupos Parlamentarios de entregar a la Secretaría General el acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, ello no significa que dicha decisión, ni el acta en la que consta, sean constitutivas de personalidad jurídica.⁴³

Otro problema que se desprende de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, es el que comenta el licenciado Juan Carlos Cervantes Gómez, en el cual describe que la propia Ley Orgánica no expresa claramente a quien compete la facultad de integrar los grupos parlamentarios, pues en el artículo 14, numeral 4 de la citada Ley, otorga esta facultad a los partidos políticos, mientras que en el artículo 26 de la misma Ley, otorga esta facultad a los propios diputados, lo cual genera confusión.

En correspondencia a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, el profesor, Jorge Garabito Martínez, opina:

Constituye un error en la construcción de la ley, referirse a los grupos parlamentarios que los coloca inmediatamente después de la Mesa Directiva y antes de la Junta de Coordinación Política, lo que da la impresión de que la ley considera a los grupos parlamentarios entre los órganos directivos de la Cámara sin definir la naturaleza de los mismos.

La falta de definición de la naturaleza de los grupos parlamentarios y sus funciones en el desarrollo de las actividades camerales, origina una tensión interna dentro del bloque de constitucionalidad.⁴⁴

⁴³ *Ibíd.*, Ob. Cit., p. 79.

⁴⁴ Garabito Martínez, Jorge, et. Al, *Quórum Legislativo*, Abril – Junio de 2005, número 81, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., p 34.

Por su parte, el investigador, Francisco Berlín Valenzuela, expone lo siguiente:

Cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, es de destacar el hecho de que uno de los temas relevantes al tratar de éstos, es el que se refiere a la disciplina de partido, que consiste en la obligación que se atribuye al miembro de un grupo parlamentario para participar con su voto en el proceso de toma de decisiones parlamentarias, haciendo causa común con los demás miembros de su grupo.⁴⁵

La incorporación de los grupos parlamentarios en los ordenamientos del Congreso Mexicano es reciente. Con la llamada reforma política de 1977⁴⁶ se incorporó en el texto constitucional la figura de los grupos parlamentarios. El incremento en el porcentaje y número de diputados de oposición hizo necesario reglamentar las formas para garantizar el libre ejercicio de dichas minorías. Esto se llevó a cabo mediante la adición de un tercer párrafo al artículo 70 de la Constitución, que dispone lo siguiente: “La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.”

Dos años más tarde, La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 1979,⁴⁷ reglamentó por primera vez las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, dentro del título Segundo de la Cámara de Diputados, Capítulo III, artículo 38, mismo que definía a los grupos parlamentarios como: “aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con la misma filiación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados”.

El fundamento para conformar los grupos parlamentarios, lo encontramos en la Ley Orgánica del Congreso publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de

⁴⁵ Berlín Valenzuela, Ob. Cit., p. 255.

⁴⁶ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 76.

⁴⁷ Serie Roja, Temas Parlamentarios, Órganos de Gobierno de las Cámaras del Congreso, Cámara de Diputados, LX Legislatura, CEDIP, México, D.F., diciembre 2006, p. 16.

septiembre de 1999,⁴⁸ en su artículo 26, numeral 1, misma que los define de la siguiente forma: “es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.”

Los grupos parlamentarios estarán constituidos en la Cámara de Diputados, según lo indica el artículo 26, numeral 2, de la Ley Orgánica, de por lo menos 5 integrantes: “El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.”

En la iniciativa presentada el 22 de abril de 1999, se consideró mantener en 5 el número mínimo de diputados necesarios para crear un grupo parlamentario, ya que dicha cantidad es el uno por ciento de la Cámara y un número menor a la unidad no representa un elemento decisorio en los órganos donde se ejerce el voto ponderado.⁴⁹

La disposición que establece que solamente habrá un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara, tiene su origen en la Ley de 1979, en la cual se quiso evitar que eventuales escisiones entre diputados del mismo partido crearan pugnas para determinar quiénes tenían derecho a formar el grupo parlamentario.⁵⁰

Además de estar constituidos de por lo menos cinco diputados, cada grupo parlamentario tendrá que designar un Coordinador de grupo, como se dijo anteriormente, existe un problema entre quien lo va a designar, si los propios diputados o el partido político.

En el supuesto de que los legisladores provenientes de un mismo partido no alcancen a formar un grupo parlamentario, pueden adquirir la calidad de diputados

⁴⁸ *Ibíd.* Ob. Cit., p. 18

⁴⁹ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 74.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 73.

sin partido, ya que la Ley dispone la posibilidad de que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario.

En un principio, la Ley de 1979 no contenía disposición alguna que estableciera ninguna clase de apoyo a los diputados sin partido. La entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados emitió un acuerdo que posteriormente se incorporó a la segunda reforma de la Ley de 1979.⁵¹ A pesar de esta buena intención del artículo, comenta el autor, Juan Carlos Cervantes Gómez,⁵² “los diputados sin partido se encuentran en situación de clara desventaja respecto a los demás miembros de los grupos parlamentarios.”

“Al no pertenecer a ningún grupo parlamentario dichos diputados carecen de representación ante la Junta de Coordinación Política y ante la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Agrega “los Diputados sin partido difícilmente serán elegidos como integrantes de la Mesa Directiva, puesto que son precisamente los Grupos Parlamentarios quienes postulan la lista de quienes deben integrarla.”

Cabe agregar un punto muy importante que se subraya en la iniciativa de fecha 22 de abril de 1999, refiriéndose a los diputados sin partido:

...las reformas contenidas en esta iniciativa buscan desincentivar la existencia de éstos, a través de limitar los derechos parlamentarios de dichos diputados con relación a los que tienen los legisladores pertenecientes a los grupos parlamentarios.

Esta limitación de derechos no impide el libre ejercicio de sus facultades constitucionales, pero sí a cota su participación en los órganos de decisión... como son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.⁵³

⁵¹ *Ibíd.*, p. 79.

⁵² *Ibíd.*, p. 80.

⁵³ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., *Ob. Cit.* p. 80.

Los grupos parlamentarios se rigen tanto por las disposiciones de las cámaras como por las normas internas acordadas por sus propios miembros, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen, sin embargo en las normas para el funcionamiento interno del grupo no están previstas reglas claras para resolver las controversias al interior de estos.

Las funciones de los grupos parlamentarios son determinadas por la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 28, al respecto: “proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos.”

Las actividades más importantes de los grupos, señala el profesor Carlos Cervantes Gómez,⁵⁴ son las que desarrollan a través de las Juntas de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, ya que en estos órganos participan en la conformación de distintas decisiones para:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de:
 - o Las propuestas
 - o Las iniciativas
 - o Las minutas

- Presentar puntos de acuerdo de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.

- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se norme el servicio de carrera.

- Opinar en la conformación del presupuesto.

⁵⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 77.

- Asignar los recursos humanos materiales y financieros, así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.
- Proponer al Pleno:
 - o La integración de las comisiones.
 - o La conformación de las mesas directivas de las comisiones.
 - o La designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países.
 - o La designación del Secretario General de la Cámara a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En referencia a las atribuciones que tiene el coordinador del grupo parlamentario, este se encuentra regulado por el artículo 27, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso, la cual describe lo siguiente:

El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Las modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso de Julio de 1994,⁵⁵ inició la modalidad llamar coordinadores a los líderes de las fracciones parlamentarias, puesto que su función era precisamente realizar tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara.

El investigador, Mauricio Reynoso Laureano, con respecto al Coordinador del grupo parlamentario, se expresa de la siguiente manera:

Gran poder es el que ejercen los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados. El Coordinador del Grupo

⁵⁵ Serie Roja, diciembre de 2006, Ob. Cit. p. 17.

Parlamentario, quien es electo de conformidad con las normas contenidas en los estatutos de su partido político, no solamente es un portavoz que expresa la voluntad de su Grupo Parlamentario al interior de la Cámara, sino que además, de hecho, expresa a los integrantes de su grupo la “voluntad de su partido”.⁵⁶

En concordancia con este autor, Francisco Berlín Valenzuela, agrega lo siguiente:

Los partidos políticos pretenden, en la mayoría de los casos, imponer sus decisiones a los propios parlamentarios a través de la llamada disciplina de partido, dando lugar a que se piense que no habiendo mandato imperativo del pueblo sobre sus representantes, sí se imponga un mandato imperativo de los partidos sobre ellos.⁵⁷

Agrega el profesor, Mauricio Reynoso Laureano:

Es frecuente que los integrantes de su grupo parlamentario, a sugerencia de su Coordinador, sostengan un mismo posicionamiento de manera férrea y sin que dicho posicionamiento sea el reflejo de ideología alguna, mucho menos la de sus propios partidos políticos. Esto por supuesto en detrimento de la autonomía, independencia y responsabilidad moral individual que cada Diputado debe asumir en el ejercicio de sus funciones y que supuestamente, se encuentran amparadas por el principio de inviolabilidad en el ejercicio del cargo, consagrado en el artículo 61.⁵⁸

Para la maestra, Laura Valencia Escamilla, la disciplina es: *“el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) a las instrucciones o a la influencia de su líder.”*⁵⁹

El politólogo, Benito Nacif, agrega respecto de la disciplina parlamentaria que se da en la Cámara:

Los líderes de las fracciones son responsables de vigilar y hacer valer la relación que los legisladores mantienen con la organización del partido, a lo

⁵⁶ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 75.

⁵⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, Ob. Cit., p. 256

⁵⁸ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 73.

⁵⁹ Valencia Escamilla, Laura, La disciplina parlamentaria en México, UNAM, IJ, México, 2005, p. 15.

largo de todas las etapas del proceso legislativo en la Cámara de Diputados.

Estos líderes son responsables antes sus respectivos comités. De hecho, más que líderes parlamentarios, los coordinadores de las fracciones son funcionarios nombrados por el partido y encargados de proteger los intereses de la organización nacional del mismo... Los políticos que tienen el potencial para fungir como coordinadores de la fracción de su partido son designados para los distritos seguros, o los rangos más altos de la lista de candidatos del partido para las circunscripciones plurinominales.

El papel de los legisladores para organizar fracciones independientes del CEN es prácticamente nula. Más aún, sus perspectivas de desarrollo político dependen básicamente de sus contactos con el CEN del partido. En consecuencia los miembros de la Cámara no hacen sino ratificar la elección de los líderes de las fracciones parlamentarias.⁶⁰

El jurista francés, Maurice Duverger, agrega:

El signo más claro de la subordinación del diputado al partido sigue siendo la disciplina de votación... Un parlamentario que no se amolda a ella corre el riesgo de exclusión... Cada diputado debe votar según la decisión acordada por el grupo, después de la discusión, pero el grupo mismo no es siempre libre de su decisión; debe amoldarse a la política general del partido, tal como lo han definido sus congresos y sus organismos directores. Así el grupo parlamentario, como cuerpo, está subordinado al partido.⁶¹

En debates originados en la Cámara de Diputados, con motivo de la segunda reforma a la Ley de 1979, en sesión de fecha 9 de diciembre de 1992, algunos diputados sin partido expresaron su situación, al respecto, el diputado, Javier Centeno Ávila, se manifestó de la siguiente forma:

... se ha limitado el derecho a la libertad de expresión en las comparecencias de los diversos funcionarios y ahora, con esta nueva Ley, se pretende institucionalizar que sólo los partidos sean los que puedan expresarse.

⁶⁰ Nacif Hernández, Benito, Foro Internacional 167, Colegio de México, México, 2002, pp. 18 y 19.

⁶¹ Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, pp. 222 y 223.

... lo que esta Ley pretende es precisamente formalizar e institucionalizar esos acuerdos parlamentarios muchas veces en detrimento de la discusión política.⁶²

Por su parte, el maestro, Juan Carlos Cervantes Gómez, expresa lo siguiente:

El control que los grupos ejercen sobre sus integrantes es cada vez mayor y, en cierto aspecto, excesivo, pues se ha dispuesto mediante acuerdos parlamentarios que algunos de los derechos de los legisladores se ejerzan a través de sus grupos o de la Junta de Coordinación Política, lo cual limita sensiblemente la actuación de los legisladores. Por lo anterior, es necesario revisar estos acuerdos que centralizan en el grupo parlamentario las decisiones, ya que tienen ciertos rasgos de anticonstitucionalidad, pues vulneran los derechos de los legisladores en lo individual.⁶³

Adiciona por último, el profesor, Francisco Berlín Valenzuela:

Podría pensarse, que la pretensión de los partidos de ejercer un mandato imperativo sobre los parlamentarios constituye una preocupante patología, que subordina al individuo a su organización política, en detrimento de su dignidad y de las libertades en que debe sustentarse una verdadera actitud parlamentaria. Para evitar este mal, los propios dirigentes de los partidos tienen que revalorar en el futuro el tipo de relación que deban mantener con los parlamentarios, para no revertir en su contra presiones inadecuadas que no se justifican en los tiempos actuales.

Como podemos observar de lo anterior, las facultades que se concentran tanto en los grupos parlamentarios como en su coordinador, son de tal envergadura, que de una manera muy palpable, limitan a los legisladores en su actuar individual, toda vez que por disposición constitucional, en el artículo 51, encontramos que los diputados federales son representantes de la Nación, y no de sus partidos políticos.

⁶² Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 76.

⁶³ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 77.

C.- La Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política es considerada como un órgano colegiado de gobierno, dotado de atribuciones de dirección política, parlamentaria y administrativa.⁶⁴

Este órgano tiene sus antecedentes en los contactos informales que el Presidente de la Cámara comenzó a mantener a mediados del siglo XIX con los notables de las Cámaras, que ocasionalmente tenían un puesto en la misma Mesa, pero que por regla general mantenían su *status* de jefe de partido, a la vez que participaban en las tareas de dirección del Parlamento.⁶⁵

La Junta de Coordinación es una estructura institucional de reciente aparición, a partir de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor en 1999. Tiene sus antecedentes en la Gran Comisión y, posteriormente, en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada mediante la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso.

A la Gran Comisión se le añadió el término de Gran, porque originalmente se concibió a ésta como el vehículo idóneo en la institución representativa para que estuvieran representados los intereses de los grupos políticos de mayor influencia.

La Gran Comisión era el colegio de legisladores que en su mayoría, representaban a los estados de la República y al Distrito Federal. La Gran Comisión de la Cámara de Diputados, originalmente se integraba por 29 miembros y, con las reformas de 1963 y 1974, cambió su integración. A partir de 1979, con la primera Ley Orgánica del Congreso, se estableció que serían 32 miembros más el líder del grupo parlamentario mayoritario.⁶⁶

⁶⁴ Serie Roja, octubre de 2006, Ob. Cit. p. 26.

⁶⁵ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 62.

⁶⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. Cit., p. 210.

Tanto la integración como las funciones de la Gran Comisión de cada una de las Cámaras eran idénticas en el texto reglamentario, sin embargo la Ley Orgánica asignaba distintas atribuciones a cada Gran Comisión. Las funciones de gobierno de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados habían desaparecido del texto, y a pesar de proyectarse en esta Ley facultades de gobierno para la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, en realidad estas se ejercían por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de dicha Cámara, Comisión creada por acuerdo del pleno de fecha 7 de noviembre de 1991⁶⁷, pero hasta entonces no prevista por la Ley Orgánica.⁶⁸

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue creada por las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, con el precedente de su creación por acuerdo parlamentario, en 1991 por la LV Legislatura. Esta Comisión se integraba con los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más un número igual de diputados del grupo mayoritario de la Cámara. Dicha Comisión fungió como órgano de gobierno, pues buscaba optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara.⁶⁹

En 1997, debido a que ningún Grupo Parlamentario obtuvo la mayoría absoluta, no fue posible integrar la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, por lo que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tomó el control total de la Cámara, el cual mantuvo hasta ser sustituida, en 1999, por la Junta de Coordinación Política.⁷⁰

Según el artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso, esta la define como: “el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas en las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos

⁶⁷ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 84.

⁶⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. Cit., p. 212.

⁶⁹ *Ibíd.*, Ob. Cit., p. 214.

⁷⁰ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 63.

para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.”

La Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario, los cuales fungen como intermediarios entre los órganos de gobierno y los intereses del partido y grupo que representan.⁷¹ Su presidente, para la duración de toda la legislatura, será el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta (251 diputados). Sin embargo, si no se obtiene dicho quórum, la duración de la presidencia será anual y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de diputados que los integren.

Cabe mencionar que en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la presidencia debía rotar cada seis meses, con el fin de que la mayor parte de los Grupos Parlamentarios pudieran presidirla. La Junta de Coordinación Política tiene mayor estabilidad en su dirección que la Comisión, dependiendo siempre de la duración del presidente en su cargo.⁷²

La decisión del orden para presidir la Junta, habrá de atender a lo establecido en el párrafo 8 del artículo 17 de la Ley Orgánica, el cual señala que en ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.

En correspondencia a las funciones de las que está facultada la Junta de Coordinación Política estas son de carácter político, administrativo y financiero. En especial destacan las trascendentes tareas políticas que realiza.⁷³ Sus atribuciones las encontramos en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso, siendo las siguientes:

⁷¹ *Ibíd.*, Ob. Cit., p. 64.

⁷² Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 85.

⁷³ *Ibíd.*, Ob. Cit., p. 89.

- a)** Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.
- b)** 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.
- c)** Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente.
- d)** Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- e)** Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara.
- f)** Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.
- g)** Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y
- h)** Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios.

A pesar de ser un órgano colegiado y tomar sus decisiones por consenso, la Junta de Coordinación Política cuenta con un presidente encargado de la coordinación de los trabajos legislativos y de concertación política en el seno de la misma. Es en suma, la persona en la que recae la responsabilidad de presidir y dirigir las actividades políticas dentro del cuerpo colegiado. Es el artículo 16 de la Ley Orgánica la que describe sus atribuciones, siendo las siguientes:

- a) Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre.
- b) Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten.
- c) Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.
- d) Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.

D.- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

La Conferencia es el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados y es un espacio para la concertación legislativa, composición del orden del día y orientación política de la agenda entre los grupos parlamentarios.⁷⁴

La Conferencia no tiene precedentes en nuestra legislación, es de creación reciente, producto de las innovaciones que incorporó la Ley Orgánica del Congreso de 1999.⁷⁵

⁷⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 64.

⁷⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. Cit., p. 216.

La creación de la Conferencia obedeció a la necesidad de contar con mecanismos que promovieran la eficacia en el desahogo de las obligaciones camarales en los períodos de sesiones, mediante la armonización de temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión. El dictamen emitido por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias publicado el día 31 de agosto de 1999, expresó lo siguiente:

...por primera vez en los ordenamientos que han regido la vida del Congreso se establece un mecanismo al que formalmente le corresponda la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias.⁷⁶

La estructura funcional prevista en la Ley Orgánica del Congreso describe que es un órgano de dirección, previsto únicamente para la Cámara de Diputados. Se integra por el Presidente de la Cámara de Diputados y de los miembros de la Junta de Coordinación Política, es decir, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, conforme a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica.

Es de subrayar que la Conferencia surge como un órgano específico de reunión y diálogo entre la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva para establecer los órdenes de prioridades en que se atenderán los trabajos legislativos de la Cámara. De ahí a que se integre de la forma anteriormente descrita, ello sin demérito de que a sus reuniones puedan ser convocados los presidentes de las comisiones, cuando se trate algún asunto de su competencia.

Para términos de este trabajo, nos es pertinente agregar el comentario que hace la Doctora Cecilia Licona Vite, en el cual detalla lo siguiente:

⁷⁶ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 99.

No pasa desapercibido que en la Ley vigente, la concepción del Presidente de la Cámara se fortaleció, pues va más allá de las funciones que históricamente había ejercido. Y es que sus atribuciones no se limitan a la simple conducción de las sesiones del Pleno, sino que se amplían para convertirlo en parte medular de la dirección de los asuntos parlamentarios, constituyéndolo en una autoridad supra-partidos para conducir las sesiones de la Conferencia. Él goza de atribuciones políticas importantes, ya que, por ejemplo, preside sesiones del Congreso General, las de la Cámara de Diputados y las de la Comisión Permanente. Además, como señala el dispositivo en comento, también dirige las reuniones del Conferencia.⁷⁷

Las atribuciones de las que va a estar dotada esta Conferencia, las encontramos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso, siendo las siguientes:

- a)** Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.
- b)** Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley.
- c)** Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- e)** Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley.

⁷⁷ *Ibíd.*, Ob. Cit., p. 100.

E.- Comisiones

Nos parece pertinente señalar el origen etimológico de la palabra comisión, la cual se deriva del término latino *commissio-commissionis*, que según el diccionario de la Real Academia Española, significa encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer durante cierto tiempo, una función.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define comisión como “la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.”⁷⁸

Para poder tener un concepto más amplio en lo que respecta al derecho parlamentario, completaremos la idea de la palabra comisión con diversas definiciones de diversos autores.

El investigador, César Enrique Romero, entiende a las comisiones como:

Desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular para darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designanse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.⁷⁹

⁷⁸ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Ob. Cit., p. 131.

⁷⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Ob. Cit., p. 235.

El profesor, Benito Nacif Hernández, respecto de las comisiones se expresa de la siguiente manera:

Las comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas, y constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Éstas realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el Pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración.⁸⁰

Al respecto, la doctora Cecilia Mora Donatto, indica:

Las comisiones parlamentarias son órganos imprescindibles para el desarrollo normal del trabajo del parlamento, y aunque en los modernos sistemas políticos la organización y funcionamiento de las comisiones parlamentarias son reguladas en algunas normas constitucionales, aparecen sistematizadas fundamentalmente en los reglamentos internos de las cámaras.⁸¹

Por su parte, el investigador Juan Carlos Cervantes Gómez, en un análisis que realiza en un artículo respecto de las comisiones, desglosando varias definiciones concluye con la suya:

Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.⁸²

En concordancia con las definiciones anteriores, la propia Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 39, expone: “son órganos constituidos por el Pleno, que a

⁸⁰ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. Ob. cit. p. 67.

⁸¹ Camacho Vargas José Luis, Ob. Cit., p. 75.

⁸² Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al, Quórum Legislativo, Enero – Marzo de 2007, número 88, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., p. 138.

través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.”

En lo que corresponde a su integración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33, inciso c de la Ley Orgánica del Congreso, corresponde a la Junta de Coordinación Política, en la cual están representados todos los grupos parlamentarios, proponer al Pleno la integración de las Comisiones. La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios previstos en el artículo 43 de la misma Ley, el primero, de proporcionalidad o conforme al número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, el segundo, de pluralidad o cuidando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios y, el tercero, de oportunidad política,⁸³ por ejemplo, la mayoría concede a la oposición la preeminencia en comisiones que legitimarán las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria.

Nos parece pertinente señalara algunos comentarios en relación a la integración de las comisiones que es motivo de la tesis de nuestro trabajo.

En Correspondencia a la integración de las comisiones, el profesor veracruzano, Francisco Berlín Valenzuela, comenta:

... hay que tomar en consideración la participación en influjo que los partidos políticos ejercen en la composición de estas comisiones, pues a través de sus representantes en el parlamento pugnan por formar parte de ellas, para poder intervenir en las decisiones...⁸⁴

Muy parecido al comentario del profesor, la investigadora, Susana Thalía Pedroza de la Llave, se expresa de la siguiente manera:

Los grupos parlamentarios, en función de su representación en la Asamblea, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones dando

⁸³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. Cit., p. 218.

⁸⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Ob. Cit., p. 236.

prioridad a la participación de sus colegas en determinadas comisiones, con relación a su objetivo como partido político.

Agregando a los comentarios anteriores, el maestro, Gonzalo Santiago Campos, explica:

En la integración de las comisiones los grupos parlamentarios gozan de una capacidad ilimitada, pero sobre todo la Junta de Coordinación Política, que en su calidad de órgano representante de la Pluralidad en la Cámara, tiene la posibilidad de incorporar o dejar fuera de una comisión al legislador, que a decir de su grupo parlamentario ya no deba formar parte de tal o cual comisión, “predominio no exento de peligro, ya que al no existir ningún control que asegure la democracia interna en el seno de los propios Grupos, los mismos pueden caer bajo el dominio de sus dirigentes, con la consecuencia final de que las decisiones parlamentarias se concentren en muy pocas manos”.⁸⁵

Con respecto a la conformación de las mesas directivas de cada una de las comisiones, éstas se integran por un Presidente y en lo que corresponde a los secretarios, no se especifica su número, razón por la cual en las actuales legislaturas existen comisiones hasta con trece secretarios.

El trabajo del presidente de la comisión es de gran importancia, pues en todas las actividades de la comisión, él tiene un rol principal, así encontramos que debe convocar a las reuniones de trabajo a los miembros de la comisión, posee voto de calidad en caso de empate, representa a la comisión, es responsable de los expediente que pasen a su estudio.⁸⁶

Conforme al artículo 43, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso, establece un parámetro general como máximo 30 miembros y un mínimo de tres para participar en comisiones, estableciendo la prohibición de pertenecer un diputado a más de tres comisiones.

⁸⁵ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 130.

⁸⁶ *Ibíd.*, Ob Cit. 135.

Anteriormente, la Ley establecía como número máximo de comisiones ordinarias a las que podía pertenecer un diputado, el de dos, atendiendo a la especialización que deben tener los parlamentarios en su trabajo en comisión. A lo anterior, el maestro Gonzalo Santiago Campos, comenta:

Parece lamentable la reforma de 2000, a través de la cual se aumentó el número de comisiones a las que puede pertenecer un diputado, pasando de dos (en 1999) a tres, y es perjudicial para el trabajo en comisión, pues atender los asuntos de una comisión distrae al parlamentario de los trabajos de las otras, lo ideal sería la pertenencia a una sola, para así mejorar la labor de la comisión.⁸⁷

La Ley Orgánica del Congreso señala que se constituirán tres tipos de Comisiones:

1) Ordinarias: poseen carácter permanente cumpliendo con funciones de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio. Según la última reforma de 2006, los artículos 39 y 40 marcan que existen 44 comisiones ordinarias, siendo las siguientes:

- I.** Agricultura y Ganadería;
- II.** Asuntos Indígenas;
- III.** Atención a Grupos Vulnerables;
- IV.** Ciencia y Tecnología;
- V.** Comunicaciones;
- VI.** Cultura;
- VII.** Defensa Nacional;
- VIII.** Derechos Humanos;
- IX.** Desarrollo Metropolitano;
- X.** Desarrollo Rural;
- XI.** Desarrollo Social;
- XII.** Economía;

⁸⁷ *Ibíd.*, Ob Cit. 129.

XIII. Educación Pública y Servicios Educativos;
XIV. Energía;
XV. Equidad y Género;
XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social;
XVII. Fortalecimiento al Federalismo;
XVIII. Función Pública;
XIX. Gobernación;
XX. Hacienda y Crédito Público;
XXI. Justicia;
XXII. Juventud y Deporte;
XXIII. Marina;
XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
XXV. Participación Ciudadana;
XXVI. Pesca;
XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública;
XXIX. Puntos Constitucionales;
XXX. Radio, Televisión y Cinematografía;
XXXI. Recursos Hidráulicos;
XXXII. Reforma Agraria;
XXXIII. Relaciones Exteriores;
XXXIV. Salud;
XXXV. Seguridad Pública;
XXXVI. Seguridad Social;
XXXVII. Trabajo y Previsión Social;
XXXVIII. Transportes;
XXXIX. Turismo;
XL. Vivienda;
XLI. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
XLII. Distrito Federal;
XLIII. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y

XLIV. Jurisdiccional.

- 2) **Especiales:** son creadas por acuerdo del pleno y encargadas de asuntos específicos. Se extinguen al agotarse el objeto para el que fueron creadas o al final de la legislatura que las instituyó, razón por la cual, el número de éstas varía en cada legislatura. Corresponde al Secretario General informar lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para que haga la declaración de su extinción.⁸⁸

- 3) **De investigación:** son encargadas de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales, es decir se limita su competencia al sector paraestatal, dejando fuera de este control parlamentario a toda la actividad de la administración pública federal centralizada.⁸⁹

Es importante destacar, que la regulación de las Comisiones permanente, desde el primer Reglamento del Congreso Mexicano, ha sido la que más modificaciones ha sufrido, sin embargo, éstas solo se han limitado a adicionar y suprimir Comisiones, y no a su regulación interna.⁹⁰ Cabe mencionar que en la reforma a Ley Orgánica en 1999, se dispuso que fueran 27 comisiones permanentes, aumento en la última reforma hasta llegar hasta 44 comisiones permanentes.⁹¹

En relación a la enorme cantidad de comisiones que existen y a la gran cantidad de miembros que pueden formar las comisiones, nos parece adecuado señalar un

⁸⁸ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al, Quórum Legislativo, Enero – Marzo de 2007, Ob. Cit., p. 152.

⁸⁹ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ob. Cit. p. 122.

⁹⁰ Muro Ruiz, Eliseo, Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, UNAM, III, México, D.F., 2006, p. 227.

⁹¹ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al, Quórum Legislativo, Enero – Marzo de 2007, Ob. Cit., p. 151.

comentario de Jeremy Bentham: “Cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas.”⁹²

En el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica⁹³ se precisa que, según sea el caso de que se trate, a las Comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.
- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de Ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, las funciones de las Comisiones son la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones.

Asimismo, según el artículo 45, numeral 6, las Comisiones deben:

- a)** Elaborar su programa anual de trabajo;
- b)** Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

⁹² Bentham, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2002, p. 251

⁹³ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al. *Quórum Legislativo*, Julio – Septiembre de 2005, p. 156.

- c)** Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d)** Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e)** Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- f)** Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g)** Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

Por todo lo anterior, se desprende que las comisiones son órganos subordinados al Pleno, ya que éstas solo ejercen facultades delegadas. Las comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes y opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara, porque en dado caso de que los dictámenes sean deficientes, difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto que verse, regresando los dictámenes para que se aclaren, retrasando el trabajo que exista en la Cámara.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA CÁMARA DE SENADORES

I.- Organización Interna de la Cámara de Senadores

Según el diccionario universal de términos parlamentarios, la palabra senador procede del latín *senator*, *-onix*, *senex*, que significan, viejo o anciano, persona que es miembro del senado.

El senador es la figura pública con la que eran designados en la antigua Roma los ancianos que aconsejaban al rey. En tiempos de la República el César se rodeaba de patricios, que representaban a la aristocracia y le aconsejaban para defender sus intereses, del pueblo, cuyos tribunos atacaban y pugnaban por una mayor participación. En tiempos modernos se instituyó como representante de los estados y como limitación a la Cámara de representantes, comunes o diputados.¹

La Cámara Alta en México, es también denominada como Cámara de Senadores o Senado de la República, en cuyo cuerpo se integran los miembros de las entidades federativas, mismos que son elegidos en votación directa y universal mediante mecanismos variados.

El Senado en nuestro país, encuentra su origen con la independencia de la Corona española y la experiencia impuesta por la Constitución de Cádiz de 1812, las provincias mexicanas deciden en 1824 unirse a través de un pacto federal para fortalecer y defender su independencia, así como para organizarse mejor. Dicho pacto condujo a las provincias a estrechar sus lazos y configurar una institución senatorial como órgano de expresión de los intereses territoriales para estar representadas en la sede de la Federación, de ese modo, ser ellas copartícipes de las decisiones nacionales. Esta es la causa de que en México se estableciera un

¹ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 641.

modelo estatal de tipo federal, al tiempo también que en la estructura organizativa del Estado se sentar las bases para la adopción del Senado.²

Desde la adopción del Senado en la vida política de México, únicamente una vez, en 1857, fue cuestionado, pues se le imputaron todos los males que había sufrido la República en los años anteriores, arguyéndose que con su existencia no se logró la consolidación del modelo federal ni se propicio que en el régimen político se constituyera un sistema de frenos y contrapesos, por el contrario, se consideró que perjudicó la buena marcha del Estado al constituirse como una asamblea incondicional de las clases sociales superiores. Tal hecho llevó a que en la Constitución de 1857 se suprimiera en la estructura institucional del Estado.³

El Senado se compone de 128 miembros, de los cuales 96 provienen de las entidades federativas y los restantes 32 de las listas nacionales según el artículo 56 de la Constitución.

La introducción de la reforma de 1996⁴ propició que se modificara el artículo 56 constitucional relativo al sistema de elección del Senado para indicar que esta cámara se integraría de 128 senadores, de los cuales 96 serán elegidos por las entidades federativas a razón de tres senadores cada una, dos mediante el principio de mayoría relativa y uno se asignaría a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de la primera minoría será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad de que se trate.

Los 32 restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional. La

² Altamirano Santiago, Mijael, *El senado en la democracias contemporáneas*, Editorial Plaza y Valdés, México, 2004, p. 395.

³ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.* p. 396.

⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003, p. 130.

elección de estos senadores dependerá del número de votos que obtuvieran los partidos y de su posición en las listas electorales de su partido. El reparto de escaños entre las listas tiene como base el coeficiente natural y el resto mayor, siendo el orden decreciente de las listas respectivas. En palabras del autor, Mijael Altamirano Santiago, explica:

La votación que se hiciera en todo el país, y obtenida por cada organización partidista permitiría a éste acreditar el número de senadores que le corresponda proporcionalmente. Es decir, si un partido obtiene 50% de los votos, le correspondería 50% de los escaños en el Senado y, siendo sólo 32 senadores elegidos por esta vía, para este partido sería un total de 16 de esos senadores de la lista nacional. Y si otro partido obtiene 30% de la votación, le correspondería 30% de sus candidatos de la lista, que sería aproximadamente 10 puestos, y así sucesivamente.⁵

Con respecto a los requisitos que se necesitan para poder ser candidato a senador, se advierten los mismos que para los candidatos a diputados, excepto el referente a la edad, en este caso será de 25 años. Es así que el artículo 58 constitucional, nos remite al artículo 55 constitucional, el cual señala como requisitos los siguientes:

- a)** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- b)** Tener 21 (25 para el caso de senador) años cumplidos el día de la elección.
- c)** 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. La vecindad no se pierde por ausencia en el caso de estar desempeñando cargos públicos de representación popular.
- d)** No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se realice la elección, cuando menos días antes de su fecha de celebración.

⁵ Altamirano Santiago, Mijael, Ob. cit., p. 350.

- e) No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separen de su cargo 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años antes en el caso de los ministros.
- f) No ser ministro de algún culto religioso.
- g) No estar comprendido en alguno de los supuestos del artículo 59 (no reelección consecutiva).

A.- Calificación de las Elecciones

Una vez realizadas las votaciones, se lleva a cabo el cómputo de votos para poder certificar las elecciones y así entregar los títulos correspondientes de ganadores.

Para el control de la validez de las elecciones, desde 1917 hasta 1986 existió el mismo procedimiento de autocalificación que para la Cámara de Diputados, el cual mencionamos en el capítulo anterior, integrándose en Colegio Electoral con los 64 presuntos senadores.⁶

Con las reformas constitucionales del 3 de septiembre de 1993, se ha dispuesto la desaparición de los Colegios Electorales para calificar las elecciones de diputados y senadores, con lo cual el organismo público establecido por el artículo 41 de la Constitución es el Instituto Federal Electoral, IFE. Este declara la validez de dichas elecciones y sus resoluciones no son definitivas, sino que pueden ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral.

B.- Instalación de la Cámara de Senadores o sesión constitutiva

Para la instalación de la Cámara de Senadores, en el año de la elección para la renovación del Senado de la República, el Secretario General de Servicios Parlamentarios se encargará de hacer el inventario de las copias certificadas de

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Ob. Cit., p 137.

las constancias que acrediten a los senadores electos por las vías que la Constitución establece, así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre las elecciones de senadores, además entregará a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los senadores electos a la sesión constitutiva.⁷

El Secretario General de Servicios Parlamentarios notificará a los integrantes de la nueva legislatura la reunión que se llevará a cabo en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores a las 11:00 hrs del 29 de agosto del año de la elección, también mandará difundir avisos en los diarios de mayor circulación nacional.⁸

Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara de Senadores habrá también una Mesa de Decanos formada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. Será integrada por los senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador y en caso de antigüedades iguales, los de mayor edad. Sin ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como senador se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local. Si ningún senador tuviere antigüedad parlamentaria la Mesa de Decanos se formará por orden decreciente de edad.

En la sesión constitutiva, el Secretario General de Servicios Parlamentarios mencionará por su nombre a quienes corresponda ocupar la Mesa de Decanos, los cuales ocuparán sus lugares en el presídium. El presidente de la Mesa de Decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum, el presidente abrirá la sesión, se dará a conocer el orden del día, el presidente de la Mesa de Decanos rendirá la protesta constitucional y la tomará a los integrantes.

⁷ Artículo 58 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Artículo 59 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, la cual una vez elegida ocupará el lugar que le corresponde en el presídium. La Mesa de Decanos quedará disuelta y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones.⁹

El Presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Senadores, citará para la sesión de Congreso General Correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, y hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

Los senadores que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el presidente de la Mesa Directiva.¹⁰

II.- Organización Actual

A.- Mesa Directiva

La Mesa Directiva es un órgano colegiado compuesto por ocho miembros, entre ellos un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios. Esta integración puede realizarse de dos maneras, una en el año de las elecciones que condujeron a la renovación total del órgano, como una de las etapas de la sesión constitutiva, y la otra, en los años sucesivos, la forma de instalación de la Mesa Directiva se llevará a cabo a través de una junta previa que habrá de celebrarse dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones del año legislativo subsecuente, antes del primero de septiembre.

⁹ Artículo 60 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Artículo 61 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La elección de los integrantes de la Mesa Directiva se realizará por mayoría de votos, es decir por cédula, de los senadores presentes, a partir de los entendimientos a que se hubieren llegado en la Junta de Coordinación Política.¹¹

La duración de de sus integrantes en el cargo será de un año. Tal situación del Presidente y los Vicepresidentes provoca que exista en la Mesa una rotación continua de sus autoridades relevantes. Esta rotación en el cargo permite que la Mesa esté gobernada por los diferentes grupos parlamentarios reunidos en la cámara.¹²

Una vez constituida la Mesa Directiva, deben comunicar a los demás poderes de la Unión los nombramientos del Presidente y de los Vicepresidentes. Esta comunicación se sustenta en que son ellos los que dirigen los trabajos camarales; los otros poderes de la Unión deben necesariamente recurrir a ellos para canalizar cualquier asunto relacionado con la cámara.¹³

En correspondencia a los antecedentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, encontramos que son los mismos que para la Cámara de Diputados, por lo que nos resulta repetitivo enunciarlos, únicamente hacemos mención que con la reforma de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso, la Mesa Directiva adquiere facultades de máximo órgano de gobierno de la Cámara de Senadores. Asimismo, dicha Ley le otorga facultades extras en relación a la Cámara de Diputados, le atribuye facultades administrativas como asignar recursos materiales, humanos y financieros a los grupos parlamentarios, y proponer al Pleno, ordenamientos que regulen la organización de sus órganos administrativos.¹⁴

¹¹ Cossío Díaz, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México, 2008, p. 211.

¹² Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 381.

¹³ *Ibídem*.

¹⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al., *Quórum Legislativo*, Julio – Septiembre de 2005, número 82, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., p. 57.

El artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso, enumera las facultades de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, entre las que se encuentran:

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones.
- Cuidar que los documento que son objeto del conocimiento del Pleno cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.
- Formular y cumplir el orden del día de las sesiones.
- Designar las comisiones de Cortesía.

En el caso concreto de la Mesa Directiva del Senado, debe:

- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponda 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.
- Organizar y supervisar las funciones a cargo de sus órganos administrativos y crear las unidades administrativas que se requieran.
- Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.

Por su parte, el Presidente de la Mesa Directiva, es la máxima autoridad del Senado,¹⁵ ya que es a su vez, Presidente de la Cámara de Senadores y su representante jurídico. Expresa la unidad de esta Cámara, y tiene el deber de hacer prevalecer el interés general de la misma por encima de los intereses particulares o de grupo.¹⁶

¹⁵ Órganos de Gobierno de las Cámaras del Congreso, Serie Roja, Temas Parlamentarios, Cámara de Diputados, CEDIP. México, octubre de 2006, p. 20.

¹⁶ Artículo 67, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente estará subordinado en sus decisiones al voto del Pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud.¹⁷

Cabe agregar que cuenta con las atribuciones prevista en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso, las cuales según el profesor, Juan Carlos Cervantes Gómez, se dividen en:

- **Atribuciones en Materia de Dirección del Proceso Legislativo.**

- Abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas.
- Conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones, ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente.
- Disponer lo necesario para que los legisladores se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones.
- Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara.
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos en que resulte necesario.
- Firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la Colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara.

- **Atribuciones Disciplinarias**

- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello.

¹⁷ Artículo 68 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Requerir a los senadores que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan.
- **Atribuciones Administrativas**
 - Dirigir las tareas de las Secretarías Generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, lo cual puede delegar en un vicepresidente.
 - Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara
- **Atribuciones Protocolarias**
 - Conducir las relaciones institucionales con la legisladora y los otros poderes.
 - Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.

Los Vicepresidentes tienen la tarea de asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones, así como de sustituirlo en sus ausencias temporales y ejercer las funciones de Presidente cuando éste haga uso de la palabra. Asimismo lo reemplazarán si no observa las prescripciones del reglamento.¹⁸

Los Secretarios son los encomendados en asistir al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno y firmar junto con éste, las leyes y decretos expedidos por la Cámara, y en su caso por el Congreso, así como los demás acuerdos de la propia Cámara.¹⁹

¹⁸ Artículo 63, numeral 1 y artículo 69 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Artículo 70, numeral 1, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

B.- Grupos Parlamentarios

En el capítulo segundo de esta tesis, quedó establecido el concepto de grupo parlamentario, asimismo se realizó un análisis de la complejidad de los grupos parlamentarios, por lo que mencionaremos algunos aspectos importantes de los grupos parlamentarios referentes a la Cámara de Senadores.

Creemos conveniente agregar este comentario por parte del Ministro, José Ramón Cossío Díaz: “La forma institucional que buena parte de las constituciones han elegido para llevar a cabo la conexión entre la voluntad popular representada por los partidos y la efectiva actuación de un órgano caracterizado por la pluralidad, es, en primera instancia, la de los grupos parlamentarios.”²⁰

Como ya habíamos hecho mención de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios en el capítulo pasado, es que complementamos las opiniones con el comentario del autor mencionado en el párrafo anterior:

Desde nuestro punto de vista, los problemas que plantean las diversas clasificaciones se derivan del hecho de no entender que un mismo órgano puede tener diversas formas de consideración jurídica, dependiendo del punto de vista que se haya tomado. Así, por ejemplo, y siguiendo con la mención anterior, no vemos problema en estimar que un grupo parlamentario puede ser, simultáneamente, órgano del Senado y del Estado, o aún más, órgano de partido y de la Cámara. Si lo que en un lenguaje equívoco suele llamarse “naturaleza jurídica” depende de las funciones normativas que los órganos cumplan, evidente que, simultáneamente, existe la posibilidad de una relación normativa y funcional con un partido político, con el conjunto normativo parcial denominado “Senado de la República”, y con el orden jurídico general que, finalmente, permite estimarlos como órganos del Estado.²¹

Es de hacer notar que la Constitución y la propia regulación de la primera Ley Orgánica del Congreso, solamente se refirieron a la existencia de los grupos

²⁰ Cossío Díaz, José Ramón, Ob. Cit., p. 223.

²¹ Cossío Díaz, José Ramón, Ob. Cit., p. 225.

parlamentarios en la Cámara de Diputados, excluyendo de esta modalidad de asociación partidista a los senadores. En la práctica, los senadores se agrupaban también de acuerdo con su filiación partidaria, pero no es sino hasta la reforma de fecha 20 de julio de 1994,²² cuando se regula la conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores; asimismo, se define en términos del artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso, a los grupos parlamentarios como:

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

Resulta sobresaliente anotar que hasta la fecha, el texto constitucional solo contempla la figura de los grupos parlamentarios para el caso de la Cámara de Diputados. Sin embargo, hoy en día, el Senado funciona con grupos parlamentarios regulados en la Ley vigente.

Cabe mencionar el comentario que hace el profesor, Mijael Altamirano Santiago:

Con la integración de los grupos parlamentarios en la estructura senatorial, la presencia de dicha institución ha perjudicado la dinámica legislativa dado que ha funcionado como filtro en el interior de los partidos políticos, trayendo una manifestación abierta de los intereses de las directivas del partido y no de las necesidades que pudieran recoger los senadores de la sociedad civil o de la Nación en su conjunto. En efecto, teniendo los grupos parlamentarios un perfil partidista, sus directrices y actuación obedecen más a los intereses de los partidos políticos que a los de los electorados o de las entidades federativas que representan.

...

Con la operatividad de estos grupos, además de que se ha evitado que el Senado se Convierta en un arena política incontrolable, ha propiciado que

²² Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Expediente Parlamentario 9, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., 2006, p. 184.

las directivas de los partidos a través de ellos impongan un pseudomandato imperativo para garantizar que los intereses de partido sean reproducidos tal cual en el ejercicio parlamentario.

...

En suma, la existencia de los grupos parlamentarios en el Senado ha propiciado a través de la disciplina de partido: a) los intereses de los partidos cobren vigencia en la dinámica legislativa, y b) que el senador no tenga voz propia.²³

Para integrar los grupos parlamentarios será necesario contar como mínimo con cinco senadores de la misma filiación partidista. Además, deberá estar conformado en el primer periodo ordinario de sesiones de cada legislatura, siendo el Presidente de la Cámara, en sesión plenaria, quien hará la declaratoria de constitución de los diferentes grupos parlamentarios que se conforman.²⁴

El coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.²⁵

En relación a los comentarios que podemos verter respecto al coordinador, y sus funciones, son los mismos que realizamos en el capítulo referente a la Cámara de Diputados. Asimismo, al estar regulados por la misma Ley Orgánica, respecto de sus funciones, son las mismas que para la Cámara de Diputados.

C.- Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política es una instancia de dirección, coordinación y organización de las funciones legislativas, administrativas y políticas de la

²³ Altamirano Santiago, Mijael, Ob. cit., p. 391.

²⁴ Artículo 72 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵ Artículo 73 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

cámara.²⁶ Es un órgano eminentemente político, mediante el cual los grupos parlamentarios participan en la conformación de las decisiones de gobierno de las cámaras.²⁷

Como se dijo en el capítulo anterior, la Junta de Coordinación Política es una estructura institucional de reciente aparición, a partir de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor en 1999. Tiene sus antecedentes en la Gran Comisión en el Senado.²⁸

Según el artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso, esta la define como: “el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.”

Se integra al inicio del periodo constitucional de cada legislatura. Garantiza una representación proporcional de los distintos grupos parlamentarios, ya que está integrado por sus respectivos coordinadores y adicionalmente, se abrió la posibilidad de que el grupo parlamentario mayoritario acreditara dos miembros más y un tercero adicional lo acreditara el grupo parlamentario que represente la primera minoría.²⁹

Será Presidente de la Junta de Coordinación Política, durante todo el término que dure una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta, es decir, cada coordinador hace valer el número total de miembros de su grupo parlamentario para la toma de decisiones. En el supuesto de que ningún coordinador cuente con dicha mayoría absoluta, la Presidencia de la Junta de Coordinación Política será ejercida, en forma alternada en cada año legislativo por los coordinadores de los

²⁶ Moreno Collado, Jorge, Citado por Altamirano Santiago, Mijael, Ob. Cit., p. 382.

²⁷ Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al., Quórum Legislativo, Julio – Septiembre de 2005, Ob. Cit., p. 63.

²⁸ Salgado Loyo, Alfredo, Ob. Cit., p. 197.

²⁹ Artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara.³⁰

Sus atribuciones las ubicamos en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso, siendo las siguientes:

- a)** Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.
- b)** Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma.
- c)** Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente.
- d)** Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos.
- e)** Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.

En lo que respecta a las atribuciones que tiene su presidente, estas las encontramos en el artículo 84 de dicha ley:

- a)** Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones.
- b)** Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo.

³⁰ Artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta.
- d) Representar a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones.

Nos parece importante agregar el comentario que hace el profesor, Mijael Altamirano Santiago, siendo el siguiente:

Así pues, constituidas tanto la Junta de Coordinación Política como la Mesa Directiva bajo esta modalidad, la efectividad de los trabajos legislativos en la realidad política siempre habrá de quedar en manos del partido mayoritario, situación que empaña el debate y la actividad senatorial dado que no existe una libertad plena para deliberar, salvo para aquellos senadores del mismo tinte político que componen la cúpula y la dirección de la cámara.³¹

De igual manera, coincidimos con lo que nos dice el maestro, Juan Carlos Cervantes Gómez:

Finalmente, concluimos que la Junta de Coordinación Política es un órgano eminentemente político integrado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, los cuales fungen como intermediarios entre los órganos de gobierno y los intereses del partido y grupo que representan.³²

³¹ Altamirano Santiago, Mijael, Ob. Cit., p. 385.

³² Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al., Quórum Legislativo, Julio – Septiembre de 2005, Ob. Cit., p. 63.

³² Salgado Loyo, Alfredo, Ob. Cit., p. 64.

CAPÍTULO CUARTO

COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CÁMARAS

I.- La representación de las Minorías

A.- Los diputados de partido

En la iniciativa enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el día 22 de diciembre de 1962¹, aparece por primera vez el término *diputados de partido*. En esta iniciativa se describe en que van a consistir los diputados de partido, entendiendo lo siguiente:

Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes llamados “diputados de partido”.²

El autor, Francisco José de Andrea Sánchez, respecto al sistema de diputados de partido comenta:

El sistema de diputados de partido consistía en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que aunque no hubiesen conseguido diputaciones de mayoría sí hubiesen obtenido un porcentaje de votos significativo que justificara una participación en la cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones.³

¹ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1962, p. 3.

² *Ibíd.*

³ De Andrea y Sánchez, Francisco José, et al, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 227.

En la exposición de motivos de esta iniciativa, este sistema de diputados de partido, planteaba dar legítima representación a los grupos minoritarios dentro del Congreso, toda vez que los diversos partidos políticos o las diferentes corrientes de opinión encontraban difícil el poderse abrir camino para poder obtener un lugar dentro del Congreso, ya que era solo un partido político mayoritario el que obtenía casi la totalidad de los puestos de representación popular.⁴

Para poder aspirar los partidos a obtener diputados de partido, los partidos políticos tenían que reunir una serie de requisitos. Estos requisitos eran parte fundamental de la iniciativa, ya que eran los que daban la legitimidad a estos representantes, diputados de partido, respecto de los votantes. Siendo los requisitos más importantes los siguientes:

1. Alcanzar el dos y medio por ciento de la votación nacional.
2. En los casos en que se acreditaran diputados de partido, no sería arbitraria la designación de las personas, ni se seguiría el orden que pretendiera su partido, sino que serían declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzando la mayoría, hubieran logrado el más alto porcentaje de sufragio en relación a los otros candidatos del mismo Partido.

Estos requisitos eran los que daban la legitimidad⁵ a estos representantes, siendo esta la característica principal de los diputados de partido, porque eran los votantes los que con su voto hacían que las minorías alcanzaran un escaño dentro

⁴ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1962, p. 4.

⁵ Para el jurista, Guglielmo Ferrero, la legitimidad se crea a través del consentimiento de aquellos que tienen el deber de obedecer. Ferrero identifica la legitimidad con dos principios: soberanía y representación y ésta se expresa a su vez por dos vías: el derecho de oposición y la libertad de sufragio, que vienen siendo el principio electivo y el principio democrático. La legitimidad a su vez, puede ser alcanzada por el poder de dos formas: de manera cuasilegítima y prelegítima. En palabras de Ferrero, se requiere de tiempo para poder lograr la legitimidad. Ferrero, Guglielmo, *El Poder, los genios invisibles de la ciudad*, Editora Inter Americana, Buenos Aires, Argentina, 1943, pp. 33-41, 157-163, 189-209, 322-327. Para Diego Valadéz, *el concepto de legitimidad de Ferrero contiene por tanto dos ideas complementarias: legalidad y consentimiento. La legalidad caracteriza la acción de gobernante, y el consentimiento la actitud del gobernado. La relación entre esos dos factores es lo que imprime el perfil del ejercicio del poder*. Valadéz, Diego, *El Control del Poder*, Editorial Porrúa, UNAM, Tercera Edición, México, 2006, p. 21.

del Congreso y no el Partido el que asignaba los lugares, es así como encontramos en el texto de esa misma iniciativa lo siguiente: “Además de ser una norma, se evitará así la creación de castas privilegiadas.”⁶

Se habla de la legitimidad como característica principal de este sistema, debido a que la iniciativa subrayaba de manera indirecta lo que describe el maestro, Ricardo Haro, en referencia al tema de legitimidad e idoneidad de la democracia representativa contemporánea, al respecto:

... creemos ahora que esa “competencia” no debe ser exclusivamente “intrapartidaria”, es decir, no solamente de los afiliados, sino que nada obsta desde el texto constitucional a que la “competencia” sea “amplia”, “abierta” más allá de los afiliados, a todos los ciudadanos que comulguen con el ideario y el programa partidarios.

...

como lo señalan... los principios establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, que en sus artículos 21.3 y 23.1 recogen el derecho político típico, el derecho a la participación política a la integración de los ciudadanos en el proceso del poder; la primera, expresando reseñadamente, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y se expresará mediante elecciones auténticas, por sufragio universal, igual y secreto; y la segunda, señalando que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegidos a través del sufragio universal, igual y secreto.⁷

Recogiendo del texto de la iniciativa, los párrafos que hacen alusión a la legitimidad de los diputados de partido, los siguientes:

... la comunidad humana residente en cada Distrito Electoral, no tienen un representante en el Congreso sólo para discutir leyes, sino que, conforme a las viejas prácticas mexicanas, el Diputado es, además de legislador, un expositor de las necesidades y problemas de cada Distrito que representa y

⁶ *Ibíd.*

⁷ Haro, Ricardo, *Constitución, Poder y Control*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 59 y 60.

un obligado gestor del pueblo que lo eligió. Ello explica que provisoriamente, la Constitución exija la vinculación y el arraigo (nacimiento o vecindad) de los candidatos respecto a las circunscripciones que aspiran a representar... cuanto para que, por el trato directo con los comitentes, puedan lograr su apoyo al constituirse en promotores de la cooperación social.

... ante la urgencia de dar legítimo cause a la expresión de los Partidos Políticos minoritarios... el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano.⁸

Asimismo, encontramos en el texto de la iniciativa, en su exposición de motivos, un candado para la vigencia del mismo referente a la legitimación de los diputados de partido, el cual actuaba de la siguiente manera:

El sistema dejará de operar automáticamente, cuando los partidos políticos tengan fuerza suficiente para mantener una representación numerosa por mayoría, y volverá a operar, también automáticamente, como garantía de que las minorías serán escuchadas, cuando un Partido mayoritario adquiriera una gran preponderancia en el país.

El sistema propuesto, tendrá como consecuencia la desaparición de los partidos que no representen una corriente real de opinión en el país y la vigorización y desarrollo de los que respondan al sentir de sectores apreciables de nuestra población.⁹

Este tipo de sistema de diputados de partido es bastante peculiar, porque es muy similar al actual sistema de primera minoría que se emplea en la designación de curules en la Cámara de Senadores, y a la vez, similar al actual sistema de representación proporcional utilizado en la Cámara de Diputados. En voz de la maestra, Luisa Béjar Algazi, los diputados de partido son: *variante mexicana de la representación proporcional*.¹⁰

⁸ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1962, p. 3.

⁹ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1962, p. 4.

¹⁰ Béjar Algazi, Luisa, *El Poder Legislativo en México*, UNAM, Ediciones Gernika, México, 2004, p. 24.

La diferencia entre este sistema y los demás radica principalmente en la asignación de lugares en el Congreso, ya que al alcanzar el dos y medio por ciento de la votación nacional, automáticamente al partido en cuestión se le reconocían cinco espacios de diputados de partido, y cada medio por ciento más, se le asignaba otro diputado de partido, así hasta llegar a veinte que era el límite de diputados de partido que podía obtener un partido político. Diferente al sistema de primera minoría¹¹ en el cual es el partido que queda en segundo lugar en la contienda electoral de la Entidad Federativa de que se trate, a quien se le otorga un escaño en el Congreso; pero a la vez similar, debido a la legitimación que tienen las asignaciones de escaños, por haber participado como candidatos a un partido y haber realizado una campaña para competir por un curul con el principio de mayoría relativa.

Por otro lado, también tenemos al sistema de representación proporcional¹², del cual difiere en el sentido de que en este sistema la asignación de escaños se da por medio de listas¹³ previamente manipuladas por los partidos políticos en un orden de acuerdo al interés del momento. Es similar a este principio por la proporcionalidad de lugares que se les asignan de acuerdo a la barrera legal impuesta en la Constitución que para el caso del sistema de representación proporcional actual es el dos por ciento de la votación a nivel nacional para poder aspirar a representantes plurinominales y para el caso de los diputados de partido, el umbral era de dos y medio por ciento de la votación nacional.

Este sistema de diputados cobró vigor con su publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de Junio de 1963¹⁴. Se reformó posteriormente este sistema en 1971¹⁵, modificando la barrera legal necesaria para acreditar diputados de partido, disminuyendo del dos y medio por ciento, al uno y medio por ciento de la

¹¹ Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 11, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Artículo 192 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, 22 de junio de 1963, pp. 1 a 3.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1972, pp. 1 y 2.

votación nacional necesaria para poder acreditar 5 diputados de partido. Además se aumentó el límite de diputados de partido de veinte a veinticinco diputados de partido como máximo por cada partido político. Parte del texto de la iniciativa¹⁶, es el siguiente: *Al aumentar el número de diputados de partido, se persigue una más fiel representación al interior de las propias minorías...*

Finalmente, con la reforma de 1977¹⁷, el sistema de diputados de partido pierde su vigencia para dar paso al sistema de representación proporcional. Habiendo cumplimentado quince años en nuestro sistema electoral.

B.- Los Diputados por representación proporcional

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la expresión representación proporcional alude al procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos.¹⁸

Para el profesor, Jean Paul Huber Olea y Contró, el sistema de representación proporcional es:

un tipo de sistema electoral que busca obtener lugares en el Congreso en forma proporcional a los votos que nacionalmente obtiene cada partido político, de manera tal que cada partido cuente con un número de miembros en el órgano legislativo similar a la votación que obtuvo a nivel nacional.¹⁹

Para poder entender a fondo el sistema de representación proporcional, es necesario comprender lo que es un sistema electoral, al respecto el politólogo alemán, Nohlen Dieter, comenta:

¹⁶ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 11 de noviembre de 1971, p. 7.

¹⁷ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 1977, p. 3; Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

¹⁸ Solorio Almazán, Héctor, La representación proporcional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 20.

¹⁹ Huber Olea y Contró, Jean Paul, El Proceso Electoral, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 144.

... los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias)...²⁰

De forma similar se pronuncia el politólogo italiano, Giovanni Sartori,²¹ el cual reflexiona: los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules.

El profesor, Héctor Solorio Almazán, entiende por sistema electoral lo siguiente:

... es el conjunto de principios, reglas y procedimientos que racionaliza y traduce la voluntad y decisión del cuerpo electoral en órganos de representación popular...²²

De manera breve agregamos que cada tipo de sistema electoral va a contar con elementos generales, los cuales dependiendo de los contextos que viva cada Estado van a poder diferir unos de otros, caracterizando así a cada uno de los sistemas electorales existentes. Es así como mencionamos a grandes rasgos los elementos²³ que encontraremos normalmente en los sistemas electorales, siendo los siguientes:

- a) Circunscripción territorial**
- b) Formas de la candidatura**
- c) Procedimiento de la votación**
- d) Reglas de atribución de escaños**
- e) Barrera legal para la asignación de escaños**

²⁰ Dieter, Nohlen, *Sistemas Electorales en su Contexto*, UNAM, IJ, México, 2008, p. 8.

²¹ Solorio Almazán, Héctor, *Ob. cit.*, p. 22.

²² *Ibíd.*, p. 23.

²³ Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Ob. cit.*, p. 141.

A partir de estos elementos vamos a poder diferenciar al sistema de representación proporcional de los demás sistemas electorales y a su vez, poderlo sub-clasificar.

Nohlen Dieter, politólogo alemán, presenta una clasificación²⁴ general de los sistemas de representación proporcional, que de alguna manera, atienden a los diversos elementos anteriormente mencionados, siendo la clasificación la siguiente:

- 1) Representación proporcional pura** – en la que la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de mandatos que por ellos le corresponden, aproximadamente, coinciden. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, ninguna presión psicológica sobre los votantes.
- 2) Representación proporcional impura** – en la que, por medio de barreras indirectas (tamaño de circunscripciones), se impide un efecto proporcional inmediato que gualde el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuánto más fueres sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de las circunscripciones electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.
- 3) Representación proporcional con barrera legal** - modelo que limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y, por lo tanto, afecta a la decisión del votante, restringiéndole a aquellas formaciones políticas que cuentan con posibilidades reales de superar esa barrera, y distribuyendo la

²⁴ Dieter, Nohlen, citado por Fernández Segado, Francisco, La Representatividad de los Sistemas Electorales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Cuadernos CAPEA nº 13, Costa Rica, 1994, pp. 26 y 27.

totalidad de los escaños de manera ajustadamente proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

Atendiendo al elemento de formas de la candidatura, encontramos la siguiente clasificación:

- **Representación proporcional por lista**

El sistema de representación proporcional por lista implica que cada partido político postula o registra una lista de candidatos y los votantes cuentan con un solo voto. Así de esta manera, los votantes eligen a un partido político el cual obtiene escaños en función del porcentaje de votación que obtenga a nivel nacional.²⁵

Es así como encontramos en esta clasificación, una sub-clasificación²⁶ que nos menciona el politólogo alemán, Nohlen Dieter²⁷ que respecto a la lista se puede diferenciar tres formas distintas:

- a) La lista bloqueada** – le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo.
- b) La lista cerrada y no bloqueada** – brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo preestructuran dicha decisión.

²⁵ Huber Olea y Contró, Jean Paul, Ob. cit., p. 144.

²⁶ Para términos de este trabajo, empleamos el término sub-clasificación para comprender mejor los elementos característicos del sistema electoral de representación proporcional.

²⁷ Dieter, Nohlen, Ob. Cit., pp. 10 y 11.

c) La lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada) – le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta.

- **Mixto de representación proporcional**

El sistema mixto de representación proporcional combina tanto la elección de mayoría en distritos electorales uninominales como el de representación por lista. Este sistema se distingue en que la elección de mayoría interactúa con la de representación proporcional para compensar las desproporciones que pueda generar el resultado de la mayoría relativa.²⁸

En esta clasificación también se incorpora la sub-clasificación mencionada anteriormente.

De acuerdo al elemento mencionado anteriormente sobre reglas de atribución de escaños, algunos autores lo mencionan como procedimientos de conversión de votos en escaños²⁹ o método de la distribución de curules³⁰, clasificando este elemento de la siguiente manera:

1) Procedimientos de divisor – se conocen también como fórmulas del promedio mayor. Se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los promedios más altos. Las fórmulas comúnmente³¹ utilizadas para estos procedimientos son la

²⁸ Huber Olea y Contró, Jean Paul, Ob. cit., p. 144.

²⁹ Dieter, Nohlen, Ob. Cit., p. 15.

³⁰ Valdés Zurita, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, IFE, Cuarta Edición, México, 2001, p. 14.

³¹ Fernández Ruiz, Jorge, Poder Legislativo, Editorial Porrúa, UNAM, IJ, México, 2003, pp. 364 - 367.

fórmula de Víctor D'Hondt, la fórmula Imperiali, la fórmula St. Laguë, la fórmula danesa y la fórmula de Huntington entre otras.

2) Procedimientos de cociente – se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos. Dentro de las fórmulas³² empleadas para este procedimientos se encuentra la fórmula Hare Aandrae, la fórmula Hagenbach – Bischoff, la fórmula Droop y la fórmula Niemeyer entre otras.

Como podemos analizar de las anteriores clasificaciones, cada uno de los elementos se complementan entre si, como se dijo anteriormente, de acuerdo al contexto de cada uno de los Estados, será la forma en la que interactúen en la conformación de sus sistemas electorales.

Consideramos importante conocer las clasificaciones anteriores para poder estudiar a fondo el sistema de representación proporcional en nuestro país.

El sistema electoral de representación proporcional se incorporó en México como complemento al sistema de mayoría relativa convirtiendo nuestro sistema electoral en un sistema mixto. Fue con la reforma de 1977³³ en la que se implementó este sistema, sustituyendo al sistema de diputados de partido por el de representación proporcional. Parte de la exposición de motivos es la siguiente:

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad político y social.

³² Fernández Ruiz, Jorge, Ob. Cit., pp. 358 – 364.

³³ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 1977, p. 88.

... el sistema de representación proporcional... garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho. Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido.

...

Con el sistema electoral mixto que se propone se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca la inestabilidad. Las minorías pueden convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean sopesadas en la Cámara de Diputados.

Analizamos de esta exposición de motivos, argumentos similares a los empleados para la incorporación de los diputados de partido, aunque cabe destacar que la diferencia incidiría, como lo vimos en los elementos anteriormente estudiados, en las formas de la candidatura, ya que en este sistema son los partidos mismos los que eligen a sus representantes por medio de listas bloqueadas que con el voto indirecto de los electores llegan a poder ocupar un curul, más adelante analizaremos críticas de diversos autores respecto a este sistema.

La forma en la que se iban a elegir a los representantes por medio de este sistema que incorporaba la iniciativa la cual fue aprobada y publicada en ese mismo año, 1977³⁴, consistía en elegir además de los 300 diputados electos por mayoría relativa, hasta 100 diputados electos por el principio de representación proporcional electos por el procedimiento de listas de candidatos que registrarán los partidos, dividiendo al país en cinco circunscripciones plurinominales. Aunado a estos requisitos había que cumplir con el uno y medio por ciento de la votación total en todas las circunscripciones plurinominales.

³⁴ Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977, pp. 2 a 6.

Con la reforma de 1986³⁵, se aumenta el número de diputados electos por representación proporcional, adicionando 100 más a los 100 ya existentes, teniendo 200 diputados electos por el sistema de representación proporcional, conformando la Cámara de Diputados por un total de 500 diputados. En el texto de la iniciativa³⁶ podemos leer la siguiente exposición de motivos:

...

Se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que deban ser elegidos por el principio de representación proporcional. Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial a los minoritarios pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno cameral, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas.

En el dictamen emitido por la Comisión encargada de revisar la iniciativa, se puede ver un estudio más a fondo de la justificación del aumento del número de diputados electos por el sistema de representación proporcional, teniendo como resultado un mejor candado de sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios, parte del texto del dictamen³⁷ es el siguiente:

...

La reforma presidencial propone mantener el sistema mixto que conjuga las ventajas de los sistemas mayoritario y proporcional... En particular, es conveniente corregir la sobrerrepresentación que aún existe en la integración de la Cámara de Diputados... mediante la incorporación de 100 nuevas curules para ser asignadas conforme al sistema proporcional, disminuyendo así, la diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos y el número de curules efectivamente asignados a cada uno de los partidos políticos nacionales.

...

³⁵ Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1986, pp. 2 a 6.

³⁶ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 4 de noviembre de 1986, p. 16.

³⁷ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 26 de noviembre de 1986, p 29 y 30.

La iniciativa presidencial propone reformar el artículo 54 para establecer que la mayoría no podrá alcanzar más de 350 curules, lo que representa el 70% del total de la Cámara de Diputados. Esto significa que los partidos minoritarios aumentarán su presencia política en la Cámara cuando menos con 50 diputados. Consecuentemente, siempre les corresponderá, como mínimo el 30% de la integración total de la Cámara, es decir, 150 diputados.

La última³⁸ reforma³⁹ aplicada a nuestro actual sistema electoral se llevó a cabo en 1996. Esta reforma modifica nuevamente el candado de sobrerrepresentación que existía, que como se vio anteriormente consistía en a que a ningún partido se le reconocerían más 350 diputados los cuales representan un 70% de de la integración total de la Cámara, siendo ahora 300 diputados electos por los sistemas mayoritario y de representación proporcional el límite que va a tener cada partido político en la Cámara de diputados; asimismo, ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional. Además, incorporó en la Cámara de Senadores 32 diputados electos por el sistema de representación proporcional, conformando la Cámara de Senadores por 64 senadores electos por el principio de mayoría relativa, 32 electos por primera minoría y los restantes por representación proporcional, manteniendo el número de 128 senadores como se aplicó con la reforma de 1993.

Esta reforma resulta importante debido a que pone nuevas reglas a la designación de los diputados electos por el sistema de representación proporcional y establece este mismo sistema en la Cámara de Senadores, en la cual por muchos años, no se había incorporado por motivos de legitimación.⁴⁰ En la iniciativa⁴¹ de esta

³⁸ Al referirnos a la última reforma que configuró nuestro actual sistema electoral, hemos de mencionar que se han dado varias “reformas políticas” pero ninguna de ellas ha vuelto a modificar la conformación del sistema electoral, la reforma de 2008, fue para modificar el artículo 41 constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero no tocó los artículos 52, 54 y 56 de la Constitución, los cuales establecen el sistema electoral vigente en nuestro país.

³⁹ Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996, pp.2 a 13.

⁴⁰ Resulta importante mencionar el texto de la iniciativa del 22 de diciembre de 1962, con la que se incorpora el sistema de diputados de partido a nuestro sistema electoral, en la cual encontramos la siguiente justificación: “ El sistema mixto ideado se considera aplicable a la Cámara de Diputados, pero no a la de Senadores. Nuestra estructura política se basa en la teoría constitucional del equilibrio representativo

reforma, no se abunda en argumentos con respecto a la incorporación de este sistema en la Cámara de Senadores y al ser una iniciativa con diversas adiciones a diversos artículos, se pierde de vista el verdadero sentido del legislador del porqué de la incorporación de este sistema en la Cámara de Senadores. En la exposición de motivos⁴² de la iniciativa únicamente encontramos dos párrafos referentes a la incorporación de este sistema:

Esta iniciativa de reformas constitucionales propone mantener el número de 128 senadores para la integración de esta Cámara, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serían electos según el principio de mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Otros 32 senadores serían electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que comprendería el territorio nacional.

La iniciativa ratifica que la Cámara de Senadores se renueve en su totalidad cada seis años, para lo cual los senadores electos en 1997 durarán en su encargo dos años 10 meses. Sin embargo, esta elección se hará conforme al principio de representación proporcional.

Es así como se desprende de esta última reforma, las características que van a identificar a nuestro sistema electoral, mixto de representación proporcional con

de los grandes y pequeños Estados. La lucha entre los grandes Estados, que lógicamente tratarían de atribuirse una representación mayoritaria, y los pequeños, que pretenderán estar en plan de igualdad, se resuelve por medio del sistema bicameral, en el que la Cámara de Diputados se integra por un principio de mayorías y, por tanto, los Estados de mayor población tienen más representantes, mientras que en el Senado, elemento equilibrador en esto como en otros sentidos, los Estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes. La sabiduría del sistema ideado por los Constituyentes mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los Estados con el doble principio de integración, uno por cada Cámara, nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja fórmula: igualdad de los Estados en el Senado y proporcionalidad Demográfica en la Cámara de Diputados. Diario de Debates, Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1962, p. 4. En torno a esta legitimación encontramos el siguiente comentario: “se percibe el nuevo sistema electoral como un atropello a la estructura federal del Senado. Es cierto, las listas nacionales de los partidos no contemplan una representación igualitaria de los Estados, ni en cuanto a los candidatos, ni en la distribución de los escaños, dado que las listas son cerradas y bloqueadas. Varios Autores, Análisis del Sistema Electoral Mexicano – Informe de un Grupo de Expertos, IFE, México, 2001, p. 32.

⁴¹ La iniciativa fue presentada a la comisión permanente, en el senado el día 26 de julio de 1996, pero fue publicada en el Diario de Debates del día 31 de julio de 1996.

⁴²Ibíd., p. 67.

dominante mayoritario. Utilizando los elementos anteriormente vistos, analizaremos las características de nuestro sistema electoral:

a) Tipo de Sistema:

Sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario.

b) Circunscripción electoral:

sistema de mayoría simple – 300 distritos electorales uninominales

sistema de representación proporcional cámara de diputados – 5 circunscripciones plurinominales

sistema de representación proporcional cámara de diputados– 1 circunscripción plurinomial

c) Formas de la candidatura:

sistema de mayoría simple - sólo un candidato por cada partido

sistema de representación proporcional – lista bloqueada

d) Procedimiento de votación:

se dan dos boletas para cada elector, una para designar diputados y la otra para designar senadores cada uno de ellos por el sistema de mayoría relativa, por lo que se cuenta con un solo voto para elegir un candidato por cada Cámara y de manera indirecta, es decir, sin la voluntad de votar, se vota por la lista de candidatos seleccionados previamente por cada uno de los partidos. Si se vota por un candidato perteneciente a un partido, se estaría eligiendo de manera indirecta, la lista del partido del candidato seleccionado.

e) Reglas de atribución de escaños:

sistema de mayoría simple – gana el candidato que tenga más votos.

sistema de representación proporcional – método utilizado cociente.

f) Barrera legal para la asignación de escaños:

En la Cámara de diputados, por ambos principios, no se puede sobre pasar el límite de 300 diputados y con el candado de sobrerrepresentación que se agrega ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Además para la asignación de diputados de representación proporcional, se debe de haber obtenido mínimo el 2% de la votación nacional.

Al estudiar nuestro sistema electoral encontramos que con el tiempo se han ido agregando diversas características para poder hacer un mejor sistema electoral, aunque algunas de estas, por decirlo de alguna manera, están hechas a la mexicana.

Algunos autores presentan críticas respecto a este sistema, algunos refiriéndose en especial a ciertos elementos. Una de esas críticas va enfocada a la barrera legal existente, siendo nuestra barrera legal del 2% de la votación nacional, se critica en el sentido de que en la mayoría de los países el umbral mínimo⁴³ es de 5% a nivel nacional, como en el caso de Camerún y Suecia, pero sumado a esto, en cada circunscripción se agrega un umbral en algunos casos⁴⁴ hasta del 15% de la votación, para poder designar así a los diputados por representación nacional, como en el caso de Alemania y España. Estos umbrales surgen en razón de dar mayor legitimidad a los votos emitidos en su caso a los partidos políticos o en otros, dependiendo el tipo de elementos configurados, a sus candidatos.

Una de las críticas que se nos hace muy interesante es la que a continuación mencionaremos, ya que derivado de esta crítica es que señalaremos otras más,

⁴³ Valdés Zurita, Leonardo, Ob. cit., p. 19.

⁴⁴ Huber Olea y Contró, Jean Paul, Ob. cit., p. 144.

relacionándose entre sí cada una de estas críticas, es decir, algunos de los autores concuerdan en aspectos muy similares.

Los profesores, Graciela Ciro Bautista y Joel Hernández Domínguez⁴⁵, opinan al respecto:

El principio de representación proporcional responde a la idea de que la representación nacional debe reflejar, de manera exacta, las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad. Este razonamiento se impulsó, desde el siglo pasado, a la formulación en distintos países europeos a la denominada representación proporcional. Pero aún reconociendo sus bondades, esta solución produce otras desventajas: la fragmentación de la función legislativa, que dificulta la tarea gubernativa por parte de una mayoría parlamentaria; la desvinculación del electorado con los representantes; la dificultad para comprender los sistemas de escrutinio y la pérdida de la perspectiva de lo general a cambio de una exagerada particularización que movilice a la representación política, sin destacar la posible proliferación de coaliciones inestables y minorías que eventualmente conduzcan a una crisis o parálisis política.

En esta crítica, lo que nosotros consideramos más importante para términos de este trabajo es lo relacionado a *la desvinculación del electorado con los representantes*. Toda vez que al no existir desde un inicio, es decir, desde la votación, un vínculo entre el electorado y el elector, no existe entonces una verdadera democracia. Entonces no se cumpliría con lo que la exposición de motivos de este sistema argumenta, siendo parte de esa exposición la siguiente:

El electorado conserva la facultad de designar a la mayoría legislativa, como corresponde a un sistema democrático, evitando la suplantación de su voluntad por acomodos o acuerdos destinados a generar mayorías ficticias y consiguientemente, incertidumbres profundas, riesgo inherente a los sistemas de representación proporcional puros.

⁴⁵ Ciro Bautista , Graciela y Hernández Domínguez , Joel, Los legisladores plurinominales en México (en línea), Revista Epikeia, México, Marzo, 2009,p. 17. Disponible en: http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikeia/numeros/10/epikeia10-legisladores_plurinominales.pdf. Consultado el 4 de abril de 2011.

Siendo así lo que se menciona en la exposición de motivos de la iniciativa, entonces estaría contradiciendo, puesto que al no existir vínculo alguno entre los votantes y el votado, el resultado a darse en el puesto a desempeñar por parte de los representantes plurinominales, no va a coincidir con las necesidades de cada uno de los sectores votantes, ya que conforme a las viejas prácticas mexicanas y como la misma iniciativa menciona:

El principio de mayoría actúa desde luego en exclusiva, en los distritos uninominales. En virtud de su operación el electorado del distrito identifica candidatos y fórmulas, no sólo idearios y plataformas. Los representantes designados así quedan obligados con el electorado para conservar la posición mayoritaria de su partido. Se refuerza así la responsabilidad entre representantes y representados.

Este aspecto es muy interesante, porque lo anterior explica, como se mencionó anteriormente, que la Constitución exija la vinculación y el arraigo (nacimiento o vecindad) de los candidatos respecto al distrito que aspiran a representar, tanto para la eficacia de sus gestiones, por el conocimiento de las causas que las originan, cuanto para que, por el trato directo con los comitentes, puedan lograr su apoyo al constituirse en promotores de la cooperación social.⁴⁶

El maestro, Leonardo Valdés Zurita⁴⁷, comenta al respecto:

... el orden de las listas de los candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de RP rompen el vínculo entre representado y representante, que es asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones.

⁴⁶ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1962, p. 3.

⁴⁷ Valdés Zurita, Leonardo, Ob. cit., p. 13.

En complemento a lo anterior, en los debates originados en la Cámara de Diputados, con motivo de la reforma anteriormente mencionada, el diputado, Jesús Reyes Heróles⁴⁸, expresó:

... la práctica de otros países, con representación proporcional, ha demostrado que la lucha entre candidatos pasa, en tal sistema, a segundo término, y la negociación, entre los dirigentes de los partidos, sustituye a la voluntad popular, a la decisión de los votantes. Por eso se habla de elección en la cúpula o cumbre.

Es de hacer destacar este comentario, debido a que ya se visualizaban ciertos vicios entorno a la incorporación de los sistemas de representación proporcional, y todavía resalta más, dado que aquí todavía no se incorporaba tal cual, sino apenas se estaba experimentando este sistema con el llamado sistema de partidos.

Derivado de lo anterior, podemos ver que la consolidación de partidos se llevó a cabo de manera explícita, revisando en la propia exposición de motivos de la reforma de 1996⁴⁹, encontramos lo siguiente:

En lo relativo a la integración de la Cámara de Diputados, las reformas que se han realizado anteriormente tuvieron como principal objetivo propiciar la consolidación de partidos.

En torno a esta consolidación de partidos, el profesor, Mauricio Reynoso Laureano⁵⁰, comenta:

Desde la reforma política de 1977 a la Constitución, se privilegió el papel de los partidos políticos en el sistema político mexicano, y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios vinieron a ser, para efectos prácticos, nada menos que sus portavoces en la Cámara de Diputados.

⁴⁸ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 26 de diciembre de 1962, p. 3.

⁴⁹ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 31 de julio de 1996, p. 67.

⁵⁰ Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Expediente Parlamentario 9, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., 2006, p. 76.

A lo anterior, la maestra, Susana Thalía Pedroza de la Llave⁵¹, agrega:

...a pesar de que los diputados en general son representantes de la Nación, se ha considerado que los plurinominales representan a su vez a los partidos políticos.

En complemento a todos los comentarios anteriores, el profesor, Jean Paul Huber y Contró⁵², describe:

... la contraparte de este sistema implica que al votarse por partidos, los ciudadanos no tienen la posibilidad de influir al proceso de conformación de la lista, quedando a merced de la voluntad del partido, provocando cierto sesgo en la decisión electoral.

Estas son a grandes rasgos unas de las muchas críticas que presenta esta sistema electoral, la característica de cada una de estas críticas es que todas ellas se relacionan, creyendo nosotros que el punto que las une, es de lo que hemos venido hablando, la legitimidad.

II.- Cámara de Diputados

El siguiente análisis representa la integración de cada uno de los distintos órganos de gobierno en la Cámara de Diputados en las últimas tres legislaturas. Dicho análisis nos sirve para poder corroborar que estos órganos están principalmente integrados por representantes plurinominales.

Los resultados mostrados en cada una de las gráficas están tomados de los datos señalados previamente a los gráficos.⁵³

A.- Mesa Directiva

⁵¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003, p. 119.

⁵² Huber Olea y Contró, Jean Paul, Ob. cit., p. 147.

⁵³ Los datos fueron obtenidos del Sistema de Información Legislativa SIL, de la Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>. Consultado el 4 de marzo de 2011.

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas⁵⁴

Quincuagésima Novena Legislatura

Presidentes de la Mesa Directiva

Primer Año de Ejercicio (2003 - 2004):

Juan de Dios Castro Lozano PAN – Representación Proporcional

Segundo Año de Ejercicio (2004 - 2005):

Manlio Fabio Beltrones PRI – Representación Proporcional

Tercer Año de Ejercicio (2005-2006):

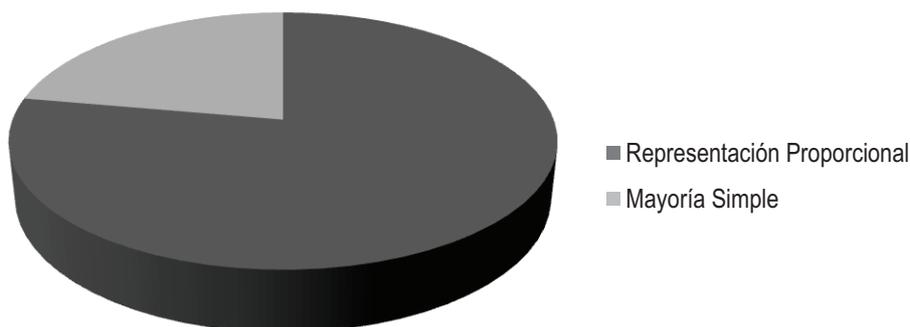
Heliodoro Díaz Escárraga PRI – Mayoría Relativa

Marcela González Salas PRD – Representación Proporcional

Álvaro Elías Loredo PAN – Mayoría Relativa

Mesa Directiva LIX Legislatura 2003 - 2006	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	77.77
Mayoría Simple	22.22

Mesa Directiva LIX Legislatura 2003 - 2006



⁵⁴ http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/MesasDirectivas3Anios.swf. Consultado el 4 de marzo de 2011.

Empleamos el uso de gráficas para poder apreciar de manera más fácil el control que existe por parte de los representantes plurinominales en este órgano, en esta gráfica podemos observar que el presidente de la Mesa Directiva elegido por el sistema de mayoría simple obtuvo menos del 50% del poder de decisión en este órgano en la duración de esta LIX Legislatura. Todas la gráficas que se incluyen en este trabajo, fueron elaboradas por el autor.

Sexagésima Legislatura

Presidentes de la Mesa Directiva

Primer Año de Ejercicio (2006 – 2007):

Jorge Zermeño Infante PAN – Representación Proporcional

María Elena Álvarez Bernal PAN – Representación Proporcional

Segundo Año de Ejercicio (2007 – 2008):

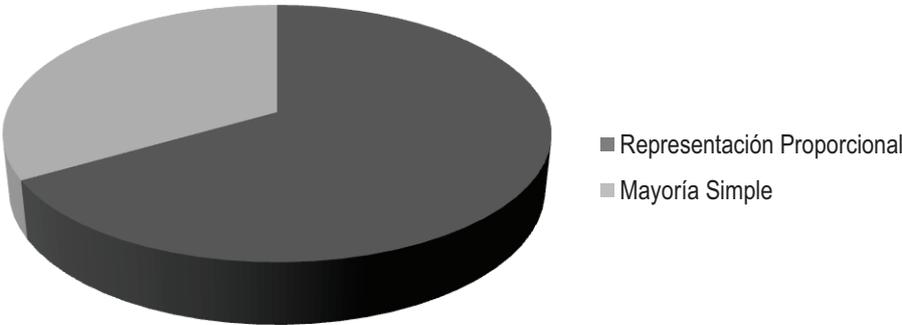
Ruth Zavaleta Salgado PRD – Representación Proporcional

Tercer Año de Ejercicio (2008 – 2009):

César Horacio Duarte Jáquez PRI – Mayoría Relativa

Mesa Directiva LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	66.66
Mayoría Simple	33.33

**Mesa Directiva LX Legislatura
2006 - 2009**



Como podemos apreciar en la gráfica, lo mismo sucede en esta legislatura, dónde el presidente de la Mesa Directiva elegido por el sistema de mayoría simple continúa con poca participación durante el transcurso de la LX Legislatura.

Sexagésima Primera Legislatura

Presidentes de la Mesa Directiva

Primer Año de Ejercicio (2009 - 2010):

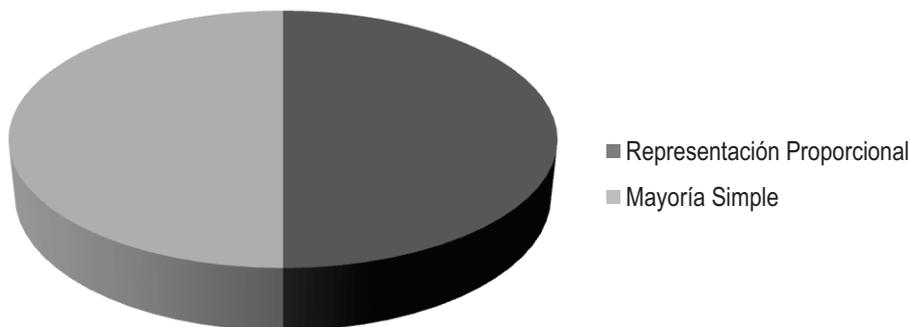
Francisco Javier Ramírez Acuña PAN – Mayoría Relativa

Segundo Año de Ejercicio (2010 - 2011):

Jorge Carlos Ramírez Marín PRI – Representación Proporcional

Mesa Directiva LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	50
Mayoría Simple	50

Mesa Directiva LXI Legislatura 2009 - 2011



En esta gráfica podemos ver que existe un control de este órgano por parte de ambos sistemas, lo que resulta importante en esta gráfica, es que sólo hace referencia a los primeros dos años de legislatura, por lo que todavía no podemos asegurar que realmente existe un control justo de ambos sistemas, dado que

puede ser que el último presidente de la Mesa Directiva resulte haber sido electo por medio del sistema de representación proporcional.

B.- Grupos Parlamentarios

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas⁵⁵

Quincuagésima Novena Legislatura

Coordinadores de Grupo Parlamentario

Partido Acción Nacional PAN:

(2004) Francisco Barrio Terrazas – Representación Proporcional

(2005 – 2006) José González Morfín – Representación Proporcional

Partido Revolucionario Institucional PRI:

(2003) Elba Esther Gordillo – Representación Proporcional

(2004 – 2006) Emilio Chuayffet Chemor – Representación Proporcional

Partido de la Revolución Democrática PRD:

Pablo Gómez Álvarez – Mayoría Relativa

Partido Verde Ecologista de México PVEM:

(2003 – 2004) Jorge Kahwagi Macari – Representación Proporcional

(2004 - 2005) Manuel Velasco Coello – Representación Proporcional

(2005 – 2006) Jorge Kahwagi Macari – Representación Proporcional

Partido Convergencia CON:

Jesús Emilio Martínez Álvarez – Representación Proporcional

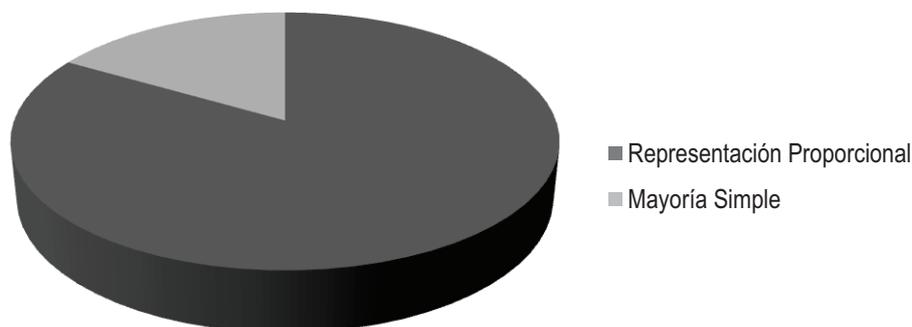
Partido del Trabajo PT:

Alejandro González Yáñez – Representación Proporcional

Grupos Parlamentarios LIX Legislatura 2003 - 2006	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	83.33
Mayoría Simple	16.66

⁵⁵ http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/JUCOP3ANIOS.swf. Consultado el 4 de marzo de 2011.

Grupos Parlamentarios LIX Legislatura 2003 - 2006



La mayoría de los Coordinadores de Grupo Parlamentario normalmente son representantes electos por medio del sistema de representación proporcional, y son electos coordinadores de los mismos, no por los miembros de cada uno de los grupos parlamentarios, sino por los Presidentes de los Partidos. Pudiendo corroborar lo que anteriormente analizamos como críticas en la conformación de este sistema, es decir, los diputados plurinominales representan a su vez a los partidos políticos, consolidando dentro de la Cámara, como lo vimos en la iniciativa, el sistema de partidos.

Sexagésima Legislatura

Coordinadores de Grupo Parlamentario

Partido Acción Nacional PAN:

Héctor Larios Córdova – Representación Proporcional

Partido Revolucionario Institucional PRI:

Emilio Antonio Gamboa Patrón – Representación Proporcional

Partido de la Revolución Democrática PRD:

Javier González Garza – Mayoría Relativa

Partido del Trabajo PT:

Ricardo Cantú García – Representación Proporcional

Partido Verde Ecologista de México PVEM:

Gloria Ángela Bertha Lavara Mejía – Representación Proporcional

Partido Convergencia CON:

Alejandro Chanona Burguete – Representación Proporcional

Partido Nueva Alianza PNA:

(2006 - 2008): Miguel Ángel Jiménez Godínez – Representación Proporcional

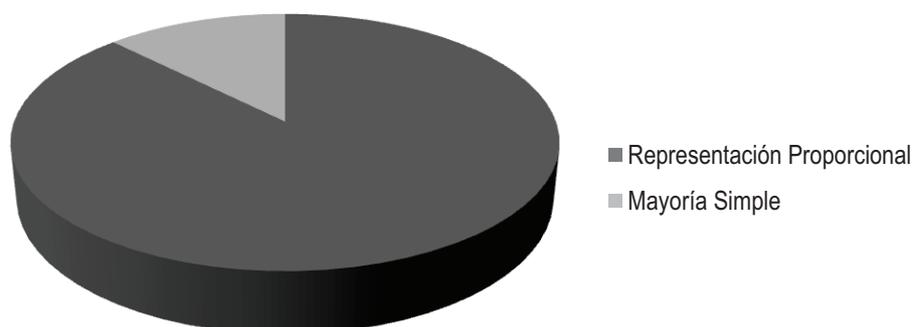
(2008 - 2009): Silvia Luna Rodríguez – Representación Proporcional

Partido Socialdemócrata PSD:

Aída Marina Arvizu Rivas – Representación Proporcional

Grupos Parlamentarios LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	87.5
Mayoría Simple	12.5

Grupos Parlamentarios LX Legislatura 2006 - 2009



En esta gráfica podemos ver que la representación proporcional abarca la mayoría, teniendo un solo coordinador electo por mayoría simple de ocho coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios.

Sexagésima Primera Legislatura

Coordinadores de Grupo Parlamentario

Partido Acción Nacional PAN:

Josefina Eugenia Vázquez Mota – Representación Proporcional

Partido Revolucionario Institucional PRI:

Francisco Rojas Gutiérrez - Representación Proporcional.

Partido de la Revolución Democrática PRD:

Alejandro Encinas Rodríguez - Representación Proporcional.

Partido del Trabajo PT:

Pedro Vázquez González - Representación Proporcional.

Partido Verde Ecologista de México PVEM:

Juan José Guerra Abud - Representación Proporcional.

Partido Convergencia CON:

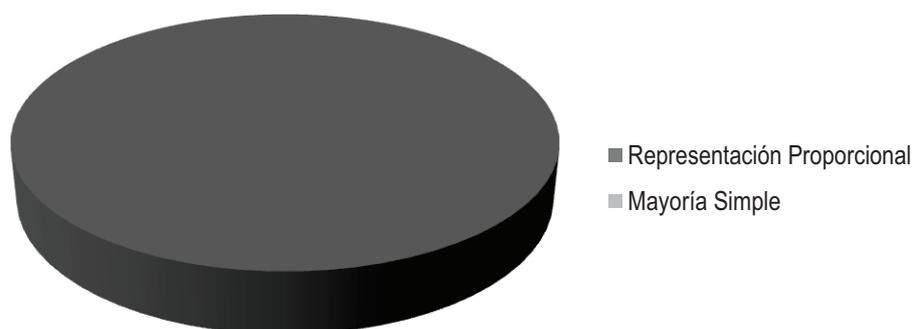
Pedro Jiménez León - Representación Proporcional.

Partido Nueva Alianza PNA:

Reyes Tamez Guerra - Representación Proporcional.

Grupos Parlamentarios LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	100
Mayoría Simple	0

Grupos Parlamentarios LXI Legislatura 2009 - 2011



En esta última legislatura vemos cómo no hay ningún coordinador elegido por el sistema de mayoría simple, todos fueron electos por representación proporcional, es de suponer que si todos los coordinadores de los grupos parlamentarios fueron electos diputados por el sistema de representación proporcional, por lo tanto, si los grupos parlamentarios se conformaron de esta forma, la Junta de Coordinación

Política igual estará compuesta por representantes electos por el mismo sistema mencionado.

C.- Junta de Coordinación Política

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas⁵⁶

Quincuagésima Novena Legislatura

Presidente de la Junta de Coordinación Política

(2003) Elba Esther Gordillo (PRI) – Representación Proporcional

(2004) Emilio Chuayffet Chemor (PRI) – Representación Proporcional

(2004) Francisco Barrio Terrazas – Representación Proporcional

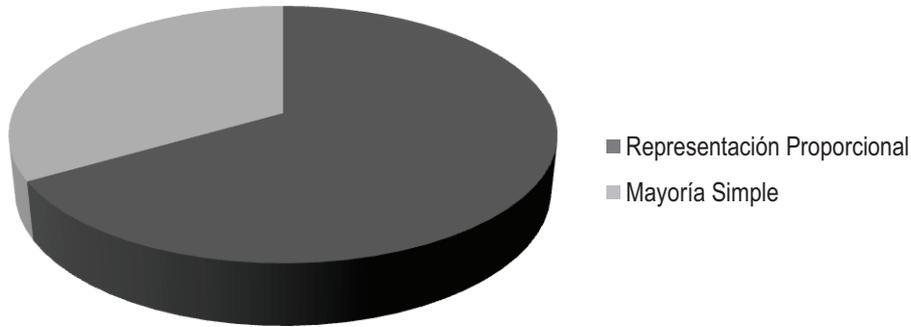
(2005) José González Morfín (PAN) – Representación Proporcional

(2005 - 2006) Pablo Gómez Álvarez – Mayoría Relativa

Junta de Coordinación Política LIX Legislatura 2003 - 2006	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	66.66
Mayoría Simple	33.33

⁵⁶ <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Integracion/organos>. Consultado el 4 de marzo de 2011.

Junta de Coordinación Política LIX Legislatura 2003 - 2006



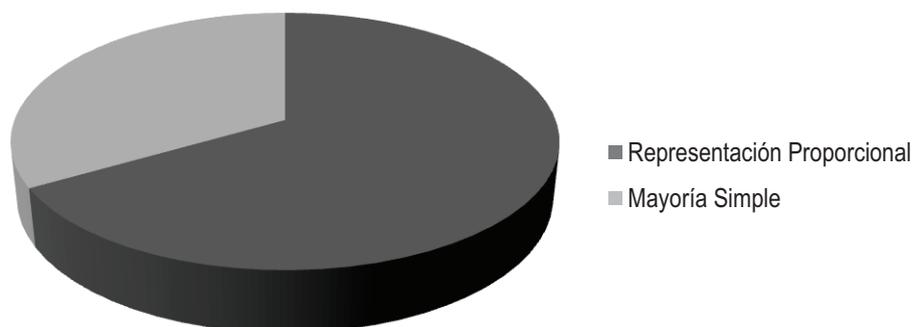
Recordando lo que se vio en los capítulos pasados, la Junta de Coordinación Política se encarga a groso modo de acordar los temas de las agendas propuestas por los distintos grupos parlamentarios. Esta Junta tiene una gran relevancia en la Cámara, dado que sus integrantes también conforman la Conferencia, que es la encargada de establecer todo el programa legislativo, así que, en esta junta es donde podemos ver el interés que tiene cada partido político a través de sus representantes, es decir, de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Nuevamente apreciamos poca participación de representantes electos por el sistema de mayoría simple.

Sexagésima Legislatura

Presidente de la Junta de Coordinación Política
 (2006 – 2007) Emilio Antonio Gamboa Patrón PRI – Representación Proporcional
 (2007 – 2008) Héctor Larios Córdova PAN – Representación Proporcional
 (2008 – 2009) Javier González Garza – Mayoría Relativa

Junta de Coordinación Política LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	66.66
Mayoría Simple	33.33

Junta de Coordinación Política LX Legislatura 2006 - 2009



Vemos que el panorama no varía con respecto de la Legislatura anterior, manteniéndose el sistema de representación proporcional por arriba del sistema de mayoría simple.

Sexagésima Primera Legislatura

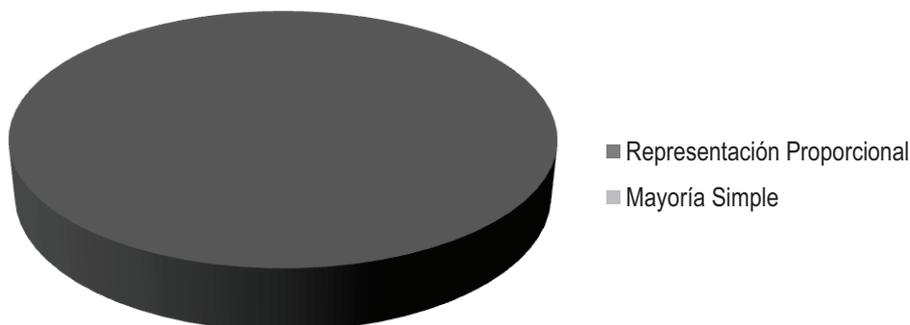
Presidente de la Junta de Coordinación Política

(2009 – 2010) Francisco Javier Rojas Gutiérrez PRI – Representación Proporcional

(2010 – 2011) Josefina Eugenia Vázquez Mota PAN - Representación Proporcional

Junta de Coordinación Política LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	100
Mayoría Simple	0

Junta de Coordinación Política LXI Legislatura 2009 - 2011



Para esta gráfica, que todavía carece de datos, podemos visualizar a futuro que seguirá con el mismo panorama con el que se presenta la gráfica, debido a que todos los coordinadores de los grupos parlamentarios fueron electos diputados por el sistema de representación proporcional, aún nombrando cualquier coordinador presidente de la Junta de Coordinación Política, seguiría abarcando el 100% de la gráfica el sistema de representación proporcional.

D.- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas⁵⁷

Quincuagésima Novena Legislatura

Presidentes de la Conferencia

Primer Año de Ejercicio (2003 - 2004):

Juan de Dios Castro Lozano PAN – Representación Proporcional

Segundo Año de Ejercicio (2004 - 2005):

Manlio Fabio Beltrones PRI – Representación Proporcional

Tercer Año de Ejercicio (2005-2006):

Heliodoro Díaz Escárraga PRI – Mayoría Relativa

Marcela González Salas PRD – Representación Proporcional

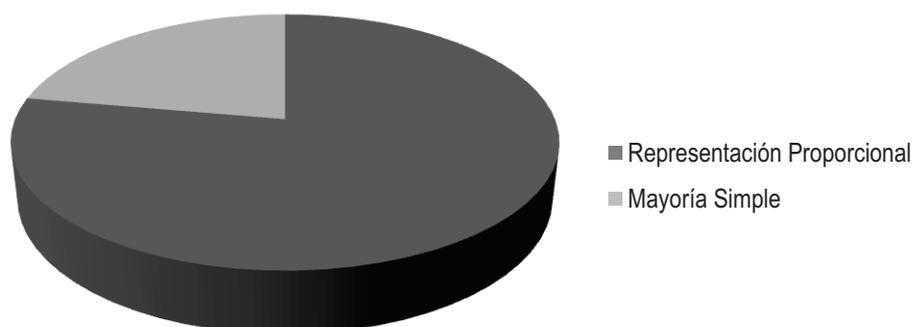
Álvaro Elías Loredó PAN – Mayoría Relativa

C. D. P. T. L. LIX Legislatura 2003 - 2006

⁵⁷ <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Integracion/organos>. Consultado el 4 de marzo de 2011.

Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	77.77
Mayoría Simple	22.22

C. D. P. T. L. LIX Legislatura 2003 - 2006



Como se dijo anteriormente, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, está conformada por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política y es el órgano encargado de establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones basándose para ello en las agendas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios. Es un órgano importante ya que es formalmente quien presenta el rumbo que tomarán los programas a trabajar, establece los temas a discutir. Al comparar entonces esta gráfica con la de la Mesa Directiva, vemos que no varía, los datos que arroja la gráfica son los mismos, pero tomamos en cuenta este órgano por la importancia en la realización de su trabajo.

Sexagésima Legislatura

Presidentes de la Conferencia

Primer Año de Ejercicio (2006 – 2007):

Jorge Zermeño Infante PAN – Representación Proporcional

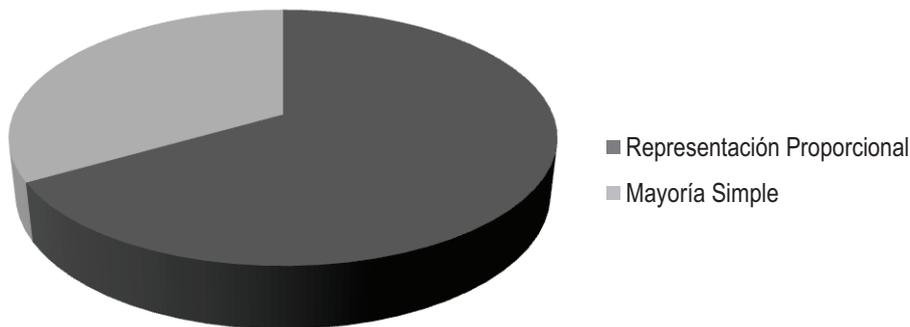
María Elena Álvarez Bernal PAN – Representación Proporcional

Segundo Año de Ejercicio (2007 – 2008):

Ruth Zavaleta Salgado PRD – Representación Proporcional
Tercer Año de Ejercicio (2008 – 2009):
César Horacio Duarte Jáquez PRI – Mayoría Relativa

C. D. P. T. L. LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	66.66
Mayoría Simple	33.33

C. D. P. T. L. LX Legislatura 2006 - 2009



Al igual que con la Mesa Directiva, los datos se repiten, dado que el presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación del Trabajo Legislativo, es el mismo que el de la Mesa Directiva. Cabe destacar que el papel del Presidente de la Mesa Directiva se fortalece, pues va más allá de sus funciones normales, pues se amplían para convertirlo en una parte importante de la dirección de los asuntos parlamentarios, revisando el comentario ya analizado anteriormente, “constituyéndolo en una autoridad supra partidos para conducir las sesiones.”⁵⁸

Sexagésima Primera Legislatura

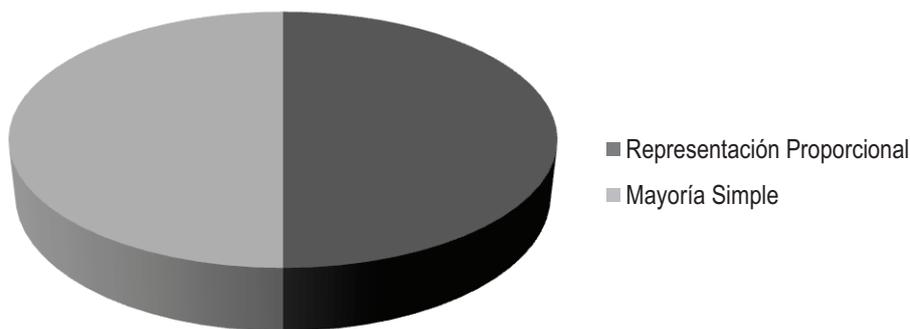
Presidentes de la Conferencia
Primer Año de Ejercicio (2009 - 2010):

⁵⁸ Salgado Loyo, Alfredo, Ob. cit., p. 100.

Francisco Javier Ramírez Acuña PAN – Mayoría Relativa
Segundo Año de Ejercicio (2010 - 2011):
Jorge Carlos Ramírez Marín PRI – Representación Proporcional

C. D. P. T. L. LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	50
Mayoría Simple	50

C. D. P. T. L. LXI Legislatura 2009 - 2011



Encontramos nuevamente una gráfica igual a la de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura, incompleta debido a que todavía se encuentra en función esta Legislatura y todavía no termina el año de duración de su presidente actual. Al menos en este momento podemos ver que han trabajado ambos sistemas en esta legislatura.

E.- Comisiones

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas

Quincuagésima Novena Legislatura⁵⁹

⁵⁹ http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/ORDINARIAS.pdf. Consultado el 4 de marzo de 2011.

Partido Acción Nacional PAN

Presidente de las Comisiones:

Comisión de Atención a Grupos Vulnerables –Magdalena Adriana González Furlong – Mayoría Relativa

Comisión Comité de Comunicación Social – Ruth Trinidad Hernández Martínez – Representación Proporcional

Comisión Desarrollo Social – María Beatriz Zavala Peniche – Representación Proporcional

Comisión Economía – Manuel Ignacio López Villareal – Representación Proporcional

Comisión Energía – Manuel Enrique Ovalle Araiza – Representación Proporcional

Comisión Fortalecimiento al Federalismo – Ramón Galindo Noriega – Representación Proporcional

Comisión Gobernación – Julián Ángulo Góngora – Mayoría Relativa

Comisión Hacienda y Crédito Público - Gustavo Enrique Madero Muñoz – Mayoría Relativa

Comisión Marina – Sebastián Calderón Centeno – Mayoría Relativa

Comisión Relaciones Exteriores – Adriana González Carrillo – Representación Proporcional

Comisión Salud – José Ángel Córdova Villalobos – Representación Proporcional

Comisión Transportes – Francisco Juan Ávila Camberos – Mayoría Relativa

Comisión Turismo – Francisco Javier López Mena – Representación Proporcional

Comisión Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación – Representación Proporcional

Partido Revolucionario Institucional PRI

Presidente de las Comisiones:

Comisión Agricultura y Ganadería – Cruz López Aguilar – Representación Proporcional

Comisión Ciencia y Tecnología – Julio César Córdova Martínez – Mayoría Relativa

Comisión de Comunicaciones – Alfredo Villegas Arreola – Representación Proporcional

Comisión de Cultura – Filemón Primitivo Arcos Suárez – Representación Proporcional

Comisión Defensa Nacional – Guillermo Martínez Nolasco – Representación Proporcional

Comisión Desarrollo Metropolitano – Fernando Fernández García – Mayoría Relativa

Comisión Equidad y Género – Diva Hadamira Gastélum Bajo – Representación Proporcional

Comisión Función Pública – Adrián Víctor Hugo Islas Hernández – Mayoría Relativa

Comisión Jurisdiccional – Federico Barbosa Gutiérrez – Mayoría Relativa

Comisión Justicia y Derechos Humanos – Claudia Ruiz Massieu Salinas – Representación Proporcional

Comisión Juventud y Deporte – José Manuel Carrillo Rubio – Mayoría Relativa

Comisión Presupuesto y Cuenta Pública – Ángel Heladio Aguirre Rivero – Mayoría Relativa
Comisión Puntos Constitucionales – Francisco Cuauhtémoc Frías Castro – Mayoría Relativa
Comisión Recursos Hidráulicos – Fernando Ulises Adame De León – Mayoría Relativa
Comisión Reforma Agraria – Teofilo Manuel García Corpus – Mayoría Relativa
Comisión Seguridad Pública – Jorge Uscanga Escobar – Mayoría Relativa
Comisión Trabajo y Previsión Social – Representación Proporcional
Comisión Vivienda – Roberto Pedraza Martínez – Mayoría Relativa

Partido de la Revolución Democrática PRD

Presidente de las Comisiones:

Comisión Asuntos Indígenas – Javier Manzano Salazar – Mayoría Relativa
Comisión Desarrollo Rural – Miguel Luna Hernández – Mayoría Relativa
Comisión Distrito Federal – José Agustín Roberto Ortiz Pinchetti – Representación Proporcional
Comisión Educación Pública y Servicios Educativos – Salvador Pablo Martínez della Rocca – Mayoría Relativa
Comisión Fomento Cooperativo y Economía Social – Francisco Javier Saucedo Pérez – Mayoría Relativa
Comisión Pesca – Adrián Chávez Ruiz – Representación Proporcional
Comisión Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias – Iván García Solís – Mayoría Relativa
Comisión Seguridad Social – Agustín Miguel Alonso Raya – Representación Proporcional

Partido Verde Ecologista de México PVEM

Presidente de las Comisiones:

Comisión Medio Ambiente y Recursos Naturales - Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán – Representación Proporcional
Comisión Radio, Televisión y Cinematografía – Javier Orozco Gómez – Representación Proporcional

Partido Convergencia CON

Presidente de las Comisiones:

Comisión Participación Ciudadana – Jaime Miguel Moreno Garavilla – Representación Proporcional

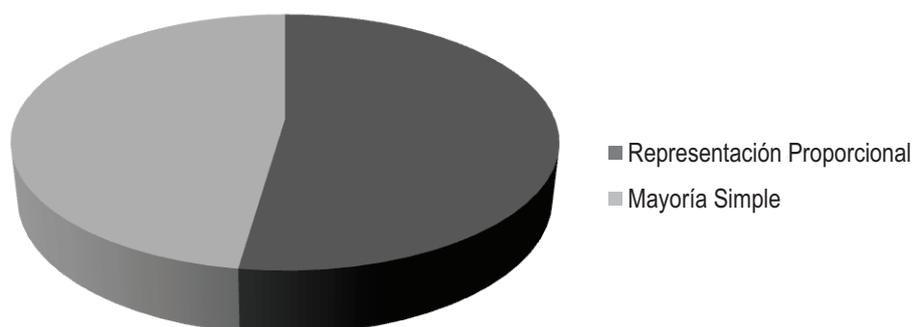
Partido del Trabajo PT

Presidente de las Comisiones

Comisión Población, Fronteras y Asuntos Migratorios – Juan Antonio Guajardo Anzaldúa – Representación Proporcional

Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	52.27
Mayoría Simple	47.72

Comisiones LIX Legislatura 2003 - 2006



Consideramos analizar para la Cámara de Diputados las Comisiones Ordinarias que regula la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, debido a su importancia como órganos de gobierno de la misma cámara. Además al ser varias las comisiones existentes, hipotéticamente podemos pensar que habrá un margen mayor de participación entre ambos sistemas; pero una vez arrojando los datos la gráfica, podemos ver que casi es equitativa. Para esta Legislatura la mayoría de las presidencias fueron ocupadas por diputados electos por el sistema de representación proporcional, y es importante esta participación dado que los análisis hechos a las iniciativas quien los hace principalmente son las presidencias de las diferentes Comisiones, es por ello que consideramos importante analizar su integración como órganos de gobierno de la Cámara de Diputados.

Sexagésima Legislatura⁶⁰

⁶⁰ <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Integracion/comisiones>. Consultado el 4 de marzo de 2001.

Partido Acción Nacional PAN

Presidente de las Comisiones:

Comisión Atención a Grupos Vulnerables – Laura Angélica Rojas Hernández – Representación Proporcional

Comisión Defensa Nacional – Jorge Justiniano González Betancourt – Representación Proporcional

Comisión Derechos Humanos – Omeheira López Reyna – Representación Proporcional

Comisión Desarrollo Metropolitano – Obdulio Ávila Mayo – Representación Proporcional

Comisión Economía – Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez – Mayoría Relativa

Comisión Energía – David Maldonado González – Representación Proporcional

Comisión Fomento Cooperativo y Economía Social – Leonardo Melesio de Jesús Magallón Arceo – Representación Proporcional

Comisión Fortalecimiento al Federalismo – Armando Enríquez Flores – Mayoría Relativa

Comisión Función Pública – Benjamín Ernesto González Roaro – Representación Proporcional

Comisión Gobernación – Diódoro Humberto Carrasco Altamirano – Representación Proporcional

Comisión Población Fronteras y Asuntos Migratorios – Antonio Valladolid Rodríguez – Mayoría Relativa

Comisión Presupuesto y Cuenta Pública – Raúl Alejandro Padilla Orozco – Representación Proporcional

Comisión Reforma Agraria – Ramón Ceja Romero – Mayoría Relativa

Comisión Relaciones Exteriores – Gerardo Buganza Calderón – Representación Proporcional

Comisión Salud – Éctor Jaime Ramírez Barba – Mayoría Relativa

Comisión Trabajo y Previsión Social – Tomás del Toro del Villar – Representación Proporcional

Partido de la Revolución Democrática PRD

Presidente de las Comisiones:

Comisión Asuntos Indígenas – Marcos Matías Alonso – Mayoría Relativa

Comisión Cultura – José Alfonso Suárez del Real y Aguilera – Mayoría Relativa

Comisión Desarrollo Rural – Carlos Ernesto Navarro López – Representación Proporcional

Comisión Distrito Federal – Ramón Félix Pacheco Llanes – Mayoría Relativa

Comisión Educación Pública y Servicios Educativos – Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla – Representación Proporcional

Comisión Equidad y Género – Maricela Contreras Julián – Mayoría Relativa

Comisión Pesca – Carlos Orsoe Morales Vázquez – Mayoría Relativa

Comisión Puntos Constitucionales – Raymundo Cárdenas Hernández – Mayoría Relativa

Comisión Seguridad Social – Miguel Ángel Navarro Quintero – Representación Proporcional

Comisión Turismo – Amador Campos Aburto – Mayoría Relativa
Comisión Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación – Antonio Ortega
Martínez – Representación Proporcional

Partido Revolucionario Institucional PRI

Presidente de las Comisiones:

Comisión Agricultura y Ganadería – Héctor Padilla Gutiérrez – Representación
Proporcional

Comisión Comunicaciones – Óscar Gustavo Cárdenas Monroy – Mayoría Relativa

Comisión Desarrollo Social – Héctor Hugo Olivares Ventura – Representación
Proporcional

Comisión Hacienda y Crédito Público – Charbel Jorge Estefan Chidiac – Mayoría
Relativa

Comisión Jurisdiccional – Arely Madrid Tovilla – Representación Proporcional

Comisión Justicia – César Octavio Camacho Quiroz – Representación
Proporcional

Comisión Juventud y Deporte – Elizabeth Morales García – Mayoría Relativa

Comisión Recursos Hidráulicos – Jesús Manuel Patrón Montalvo – Mayoría
Relativa

Comisión Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias – Jorge Mario
Lescieur Talavera – Mayoría Relativa

Comisión Seguridad Pública – Juan Francisco Rivera Bedoya – Mayoría Relativa

Comisión Vivienda – Diego Aguilar Acuña – Representación Proporcional

Partido Verde Ecologista de México PVEM

Presidente de las Comisiones:

Comisión Medio Ambiente y Recursos Naturales – Diego Cobo Terrazas –
Representación Proporcional

Comisión Radio, Televisión y Cinematografía – José Antonio Arévalo González –
Representación Proporcional

Partido Convergencia CON

Presidente de las Comisiones:

Comisión Marina – Elías Cárdenas Márquez – Representación Proporcional

Comisión Participación Ciudadana – María del Carmen Salvatori Bronca –
Representación Proporcional

Partido del Trabajo PT

Presidente de las Comisiones:

Comisión Transportes – Rubén Aguilar Jiménez – Representación Proporcional

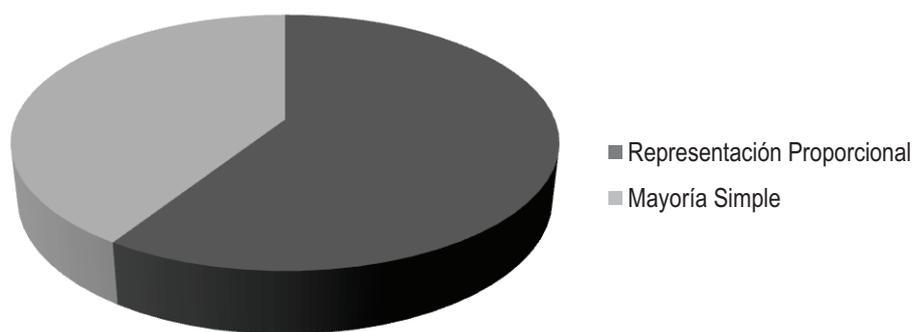
Partido Nueva Alianza PANAL

Presidente de las Comisiones:

Comisión Ciencia y Tecnología – Silvia Luna Rodríguez – Representación
Proporcional

Comisiones LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	59.09
Mayoría Simple	40.9

Comisiones LX Legislatura 2006 - 2009



De esta gráfica se desprende que la participación por el sistema de mayoría simple alcanzó menos de la mitad, la mayoría de las presidencias fueron ocupadas por miembros electos por el principio de representación proporcional. Para términos de este trabajo, para estos órganos pensábamos que existiría una mayor participación por el sistema de mayoría simple, dado la cantidad enorme de Comisiones existentes, es impresionante los datos que arroja la gráfica.

Sexagésima Primera Legislatura⁶¹

Partido Acción Nacional PAN
Presidente de las Comisiones

⁶¹ [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI leg/listado_de_comisioneslx1.php?tct=1](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslx1.php?tct=1). Consultado el 4 de marzo de 2011.

Comisión Cultura – Kenia López Rabadán – Representación Proporcional
Comisión Desarrollo Rural – Javier Bernardo Usabiaga Arroyo – Representación Proporcional
Comisión Distrito Federal – Gabriela Cuevas Barrón – Mayoría Relativa
Comisión Energía – Felipe de Jesús Cantú Rodríguez – Representación Proporcional
Comisión Fortalecimiento al Federalismo – César Octavio Pedroza Gaitán – Mayoría Relativa
Comisión Gobernación – Javier Corral Jurado – Representación Proporcional
Comisión Hacienda y Crédito Público – Mario Alberto Becerra Pocoroba – Representación Proporcional
Comisión Juventud y Deporte – José Francisco Javier Landero Gutiérrez – Representación Proporcional
Comisión Población, Fronteras y Asuntos Migratorios – Norma Leticia Salazar Vázquez – Representación Proporcional
Comisión Salud – Miguel Antonio Osuna Millán – Mayoría Relativa
Comisión Seguridad Pública – José Luis Ovando Patrón – Mayoría Relativa
Comisión Vivienda – Martín Rico Jiménez – Mayoría Relativa

Partido Revolucionario Institucional PRI

Presidente de las Comisiones

Comisión Agricultura – Cruz López Aguilar – Representación Proporcional
Comisión Asuntos Indígenas – Teófilo Manuel García Corpus – Mayoría Relativa
Comisión Atención a Grupos Vulnerables – Yolanda de la Torre Valdez – Representación Proporcional
Comisión Comunicaciones – José Adán Ignacio Rubí Salazar – Mayoría Relativa
Comisión Defensa Nacional – Rogelio Cerda Pérez – Mayoría Relativa
Comisión Derechos Humanos – Jesús Alfonso Navarrete Prida – Mayoría Relativa
Comisión Desarrollo Metropolitano – Alma Carolina Viggiano Austria – Mayoría Relativa
Comisión Desarrollo Social – José Francisco Yunez Zorrilla – Mayoría Relativa
Comisión Economía – Idelfonso Guajardo Villarreal – Mayoría Relativa
Comisión Educación Pública y Servicios Educativos – José Trinidad Padilla López – Mayoría Relativa
Comisión Equidad y Género – Ana Estela Durán Rico – Mayoría Relativa
Comisión Jurisdiccional – César Augusto Santiago Ramírez – Representación Proporcional
Comisión Justicia – Víctor Humberto Benítez Treviño – Representación Proporcional
Comisión Pesca – Felipe Cervera Hernández – Mayoría Relativa
Comisión Presupuesto y Cuenta Pública – Luis Videgaray Caso – Representación Proporcional
Comisión Recursos Hidráulicos – Oscar Javier Lara Aréchiga – Mayoría Relativa
Comisión Reforma Agraria – Óscar García Barrón – Mayoría Relativa
Comisión Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias – Jesús María Rodríguez Hernández – Representación Proporcional

Comisión Trabajo y Previsión Social – Tereso Medina Ramírez – Representación Proporcional

Comisión Transportes – Javier Gil Ortiz – Mayoría Relativa

Comisión Turismo – Carlos Manuel Joaquín González – Mayoría Relativa

Partido de la Revolución Democrática PRD

Presidente de las Comisiones

Comisión Fomento Cooperativo y Economía Social – Luis Felipe Eguía Pérez – Mayoría Relativa

Comisión Participación Ciudadana – Arturo Santana Alfaro – Mayoría Relativa

Comisión Puntos Constitucionales – Juventino Víctor Castro y Castro – Representación Proporcional

Comisión Seguridad Social – Uriel López Paredes – Mayoría Relativa

Comisión Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación – Esthela Damián Peralta – Mayoría Relativa

Partido Nueva Alianza PANAL

Presidente de las Comisiones:

Comisión Ciencia y Tecnología – Reyes Tamez Guerra – Representación Proporcional

Partido Verde Ecologista de México PVEM

Presidente de las Comisiones:

Comisión Función Pública – Pablo Escudero Morales – Representación Proporcional

Comisión Medio Ambiente y Recursos Naturales – Ninfa Clara Salinas Sada – Representación Proporcional

Comisión Radio, Televisión y Cinematografía – Juan Gerardo Flores Ramírez – Representación Proporcional

Partido Convergencia CON

Presidente de las Comisiones:

Comisión Marina – Alejandro Gertz Manero – Representación Proporcional

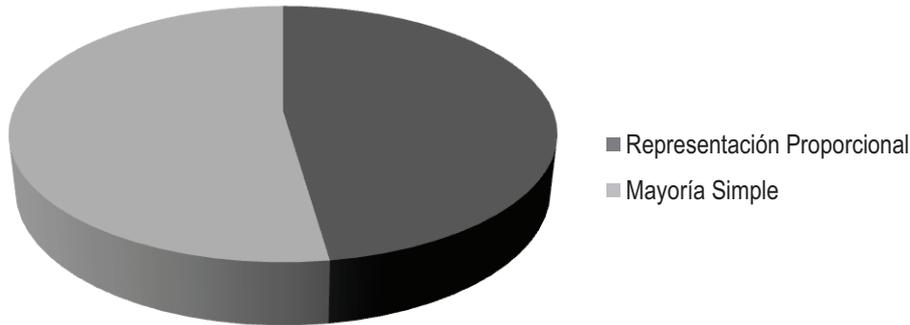
Partido del Trabajo PT

Presidente de las Comisiones:

Comisión Relaciones Exteriores – Porfirio Muñoz Ledo – Representación Proporcional

Comisiones LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	47.72
Mayoría Simple	52.27

Comisiones LXI Legislatura 2009 - 2011



Como podemos observar, en esta gráfica la participación del sistema de mayoría simple es mayor que todas las gráficas anteriores. Resulta importante mencionar que todavía falta medio año para que culmine esta Legislatura, por lo que la gráfica pudiera cambiar el resultado, aunque en la práctica es difícil que cambie el sentido, y menos para las presidencias de las Comisiones, normalmente los diputados que ocupan una presidencia la presiden durante la vigencia de la legislatura.

III.- Cámara de Senadores

El siguiente análisis representa la integración de cada uno de los distintos órganos de gobierno en la Cámara de Senadores en las últimas tres legislaturas. Dicho análisis nos sirve para poder corroborar que estos órganos están principalmente integrados por representantes plurinominales.

A.- Mesa Directiva

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas

Quincuagésima Novena Legislatura⁶²

Presidentes de la Mesa Directiva

Primer Año de Ejercicio (2003 - 2004):

Enrique Jackson – Representación Proporcional

Segundo Año de Ejercicio (2004 - 2005):

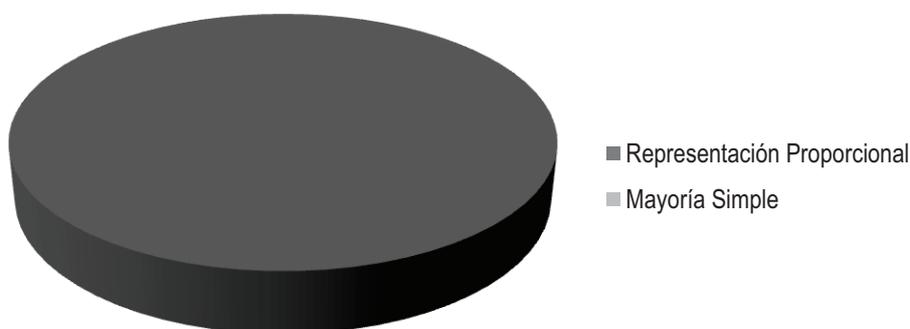
Diego Fernández de Cevallos PAN – Representación Proporcional

Tercer Año de Ejercicio (2005 - 2006):

Enrique Jackson PRI – Representación Proporcional

Mesa Directiva LIX Legislatura 2003 - 2006	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	100
Mayoría Simple	0

Mesa Directiva LIX Legislatura 2003 - 2006



Para el análisis de este órgano, la Mesa Directiva, tomamos como referencia cada una de las legislaturas, recordando que los senadores duran en su encargo 6 años, es decir, duran dos legislaturas como senadores. En esta gráfica observamos que hay un dominio total del órgano de la Mesa Directiva por parte de

⁶² http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_OrganosGobierno.php?SID=&Referencia=2104. Consultado el 5 de marzo de 2011.

representantes electos por el sistema de representación total, a pesar de que este sistema está conformado por un cuarto de la integración total de esta Cámara.

Sexagésima Legislatura⁶³

Presidentes de la Mesa Directiva

Primer Año de Ejercicio (2006 - 2007):

Manlio Fabio Beltrones PRI – Representación Proporcional

Segundo Año de Ejercicio (2007 - 2008):

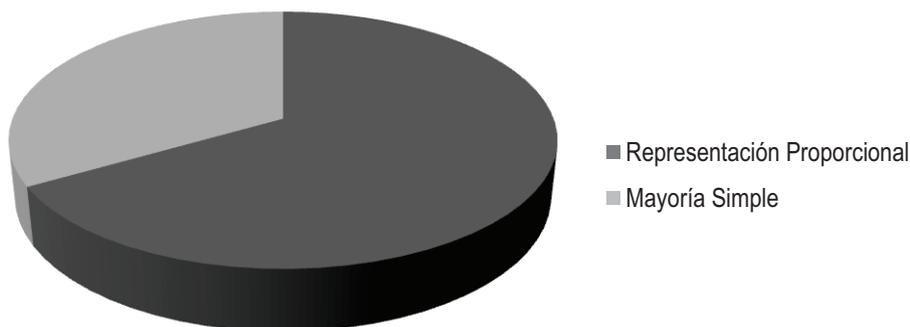
Santiago Creel Miranda PAN – Representación Proporcional

Tercer Año de Ejercicio (2008 - 2009):

Gustavo Madero Muñoz PAN – Mayoría Relativa

Mesa Directiva LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	66.66
Mayoría Simple	33.33

Mesa Directiva LX Legislatura 2006 - 2009



Para esta Legislatura, se presenta un cambio minúsculo respecto de la conformación de la presidencia de este órgano, aunque podemos ver que todavía

⁶³ http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_OrganosGobierno.php?SID=&Referencia=11. Consultado el 5 de marzo de 2011.

sigue imperando la participación del sistema de representación proporcional en este órgano de gobierno de la Cámara de Senadores.

Sexagésimo Primera Legislatura⁶⁴

Presidentes de la Mesa Directiva

Primer Año de Ejercicio (2009 - 2010)

Partido de la Revolución Democrática (PRD):

Carlos Navarrete Ruiz - Representación Proporcional

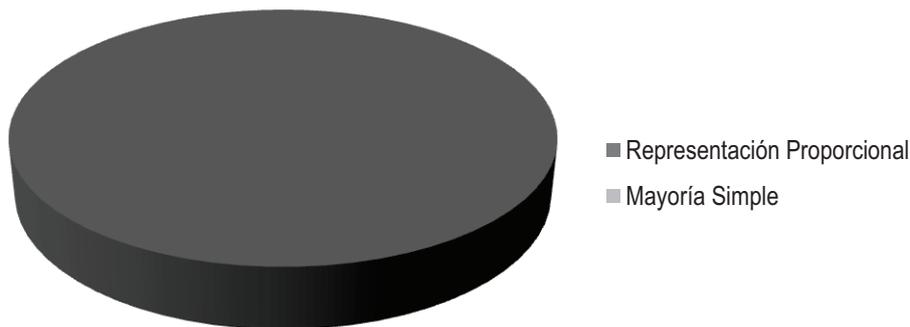
Segundo Año de Ejercicio (2010 - 2011)

Partido Revolucionario Institucional (PRI):

Manlio Fabio Beltrones – Representación Proporcional

Mesa Directiva LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	100
Mayoría Simple	0

Mesa Directiva LXI Legislatura 2009 - 2011



Nuevamente vemos que existe un acaparamiento total de este órgano por parte del sistema de representación total, que al igual que en la Cámara de Diputados, resulta importante analizar su integración debido a la importancia que tiene el

⁶⁴ http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_OrganosGobierno.php?SID=&Referencia=2116. Consultado el 5 de marzo de 2011.

presidente de la Cámara de Senadores con respecto a los demás órganos de gobierno de esta Cámara. Poco es probable que a futuro cambie esta gráfica, dado la composición de los demás órganos.

B.- Grupos Parlamentarios

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas⁶⁵

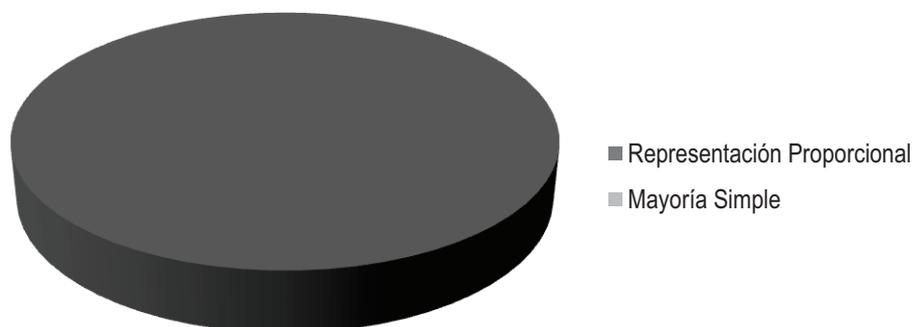
Quincuagésima Novena Legislatura

- Coordinadores de los Grupos Parlamentarios
- Partido Revolucionario Institucional PRI:
Enrique Jackson Ramírez – Representación Proporcional
- Partido Acción Nacional PAN:
Diego Fernández de Cevallos – Representación Proporcional
- Partido de la Revolución Democrática PRD:
Jesús Ortega – Representación Proporcional
- Partido Verde Ecologista de México PVEM:
Jorge Emilio González Martínez – Representación Proporcional

Grupos Parlamentarios LIX Legislatura 2003 - 2006	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	100
Mayoría Simple	0

⁶⁵ <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Integracion/organos>. Consultado el 5 de marzo de 2011.

Grupos Parlamentarios LIX Legislatura 2003 - 2006



La participación del sistema de representación proporcional, nubla en esta gráfica al sistema de mayoría simple, dejándolo sin lugar. Sabemos que los coordinadores de bancada son electos desde los partidos políticos, esta asignación o dedazo, acorta la participación de los demás integrantes de su propio grupo parlamentario.

Sexagésima Legislatura

Coordinadores de los Grupos Parlamentarios

Partido Acción Nacional (PAN):

(2006-2008) Santiago Creel Miranda – Representación Proporcional

(2008-2009) Gustavo Madero Muñoz – Mayoría Relativa

Partido Revolucionario Institucional (PRI):

Manlio Fabio Beltrones – Representación Proporcional

Partido de la Revolución Democrática (PRD):

Carlos Navarrete Ruiz – Representación Proporcional

Partido Verde Ecologista de México (PVEM):

(2006-2008): Francisco Agundis Arias – Representación Proporcional

(2008-2009): Jorge Legorreta Ordorica – Representación Proporcional

Partido del Trabajo (PT):

(2006-2009): Alejandro González Yáñez – Representación Proporcional

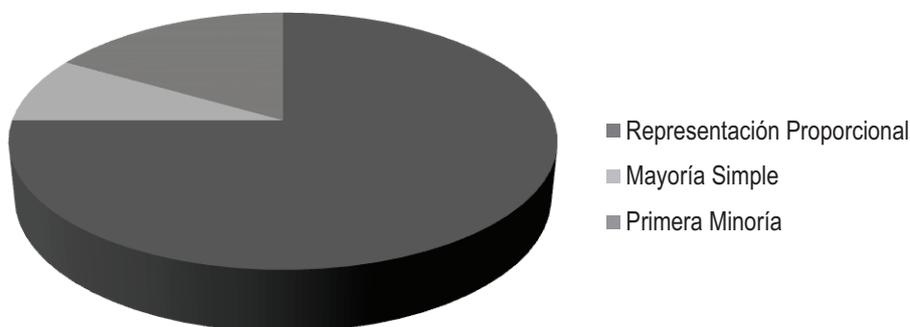
(2009): Ricardo Monreal Ávila – Representación Proporcional

Partido Convergencia (CON):

Dante Delgado Rannauro – Sistema Mixto, Primera Minoría

Grupos Parlamentarios LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	74.99
Mayoría Simple	8.33
Primera Minoría	16.66

Grupos Parlamentarios LX Legislatura 2006 - 2009



Esta gráfica resulta diferente a todas las demás, toda vez que vemos por primera vez la aparición gráfica del sistema de primera minoría, el cual, de forma sorprendente ocupa mayor espacio dentro esta gráfica con respecto al sistema de mayoría simple, pero aún sumando estos dos sistemas que su principal característica es la legitimidad, la representación proporcional, sigue jugando un papel predominante en esta legislatura, abarcando tres cuartas partes del poder de decisión dentro de este órgano de gobierno.

Sexagésima Primera Legislatura

Coordinadores de los Grupos Parlamentarios

Partido Acción Nacional (PAN):

(2009-2010): Gustavo Madero Muñoz – Mayoría Relativa

(2010-actualidad): José González Morfín – Representación Proporcional

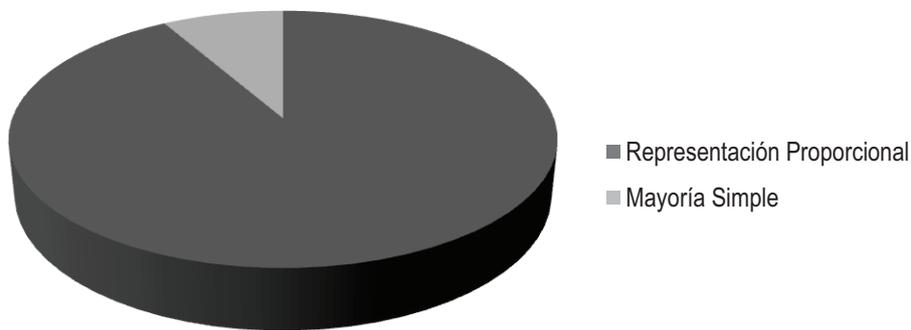
Partido Revolucionario Institucional (PRI):

Manlio Fabio Beltrones – Representación Proporcional

Partido de la Revolución Democrática (PRD):
 Carlos Navarrete Ruiz – Representación Proporcional
 Partido Verde Ecologista de México (PVEM):
 (2008- 2009): Jorge Legorreta Ordorica – Representación Proporcional
 (2009- actualidad): Arturo Escobar y Vega – Representación Proporcional
 Partido del Trabajo (PT):
 Ricardo Monreal Ávila – Representación Proporcional
 Partido Convergencia (CON):
 Luis Maldonado Venegas – Representación Proporcional

Grupos Parlamentarios LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	91.66
Mayoría Simple	8.33

Grupos Parlamentarios LXI Legislatura 2009 - 2011



Ocupando más del 90% se encuentra el sistema de representación proporcional. Como podemos ver en los datos anteriores a la gráfica, de no ser que el senador Gustavo Madero abandona su encargo, no podríamos ver la participación del sistema de mayoría simple en esta gráfica, quien lo sustituye en su encargo sigue siendo un senador electo por representación proporcional, es por ello que en la gráfica no podemos observar que el sistema de mayoría simple ocupe un espacio mayor.

C.- Junta de Coordinación Política

1.- Análisis de su Integración en las últimas tres Legislaturas⁶⁶

Quincuagésima Novena Legislatura

Presidente de la Junta de Coordinación Política

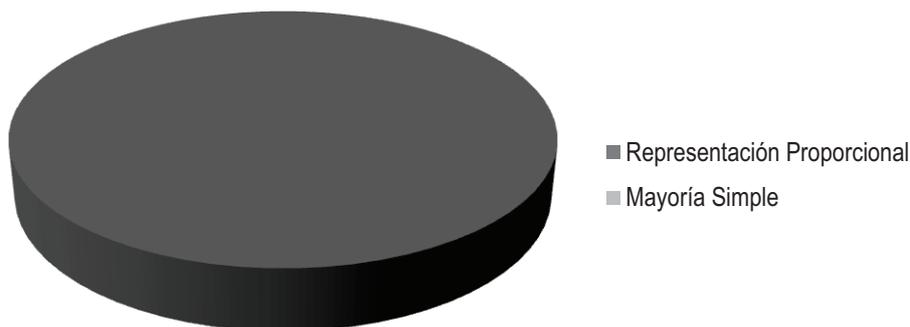
(2003-2004) Diego Fernández de Cevallos (PAN) – Representación Proporcional

(2004-2005) Enrique Jackson Ramírez (PRI) – Representación Proporcional

(2005-2006) Diego Fernández de Cevallos (PAN) – Representación Proporcional

Junta de Coordinación Política LIX Legislatura 2003 - 2006	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	100
Mayoría Simple	0

Junta de Coordinación Política LIX Legislatura 2003 - 2006



Comparando los datos de este órgano de gobierno con los datos de la Mesa Directiva del mismo año de Legislatura, vemos que no varía en lo más mínimo. Podemos ver que los presidentes de ambos cargos brincan de cargo en cargo, y

⁶⁶ <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Integracion/organos>. Consultado el 6 de marzo de 2011.

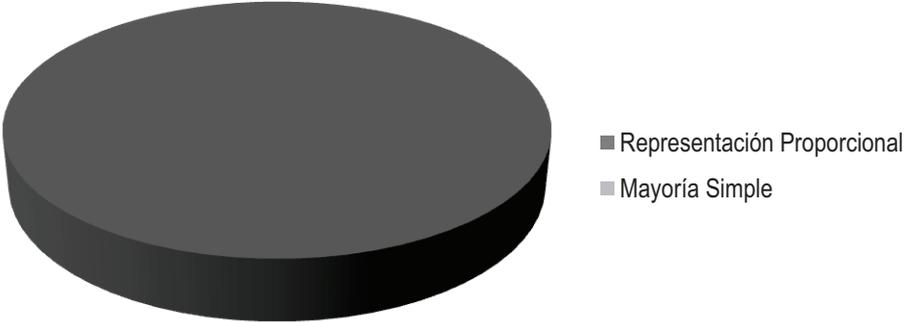
que sólo fueron los mismos senadores para la duración de esta Legislatura, impidiendo la participación de otros miembros del Senado para este cargo.

Sexagésima Legislatura

Presidente de la Junta de Coordinación Política
(2006-2007) Santiago Creel Miranda (PAN) – Representación Proporcional
(2007-2009) Manlio Fabio Beltrones (PAN) – Representación Proporcional

Junta de Coordinación Política LX Legislatura 2006 - 2009	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	100
Mayoría Simple	0

Junta de Coordinación Política LX Legislatura 2006 - 2009



Vemos un resultado igual al de la gráfica anterior, en la que el sistema de representación proporcional abarca el 100% de participación en este órgano, analizando también que no hubo cambio respecto a los dos últimos años de presidente, ocupando un solo presidente este cargo por dos años consecutivos.

Sexagésima Primera Legislatura

Presidente de la Junta de Coordinación Política

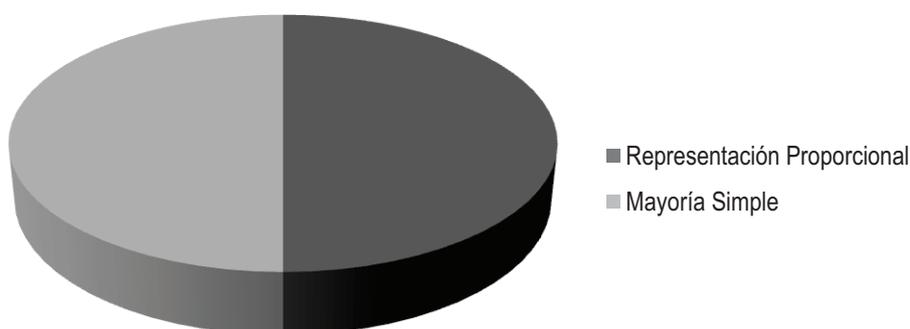
Partido Acción Nacional (PAN):

(2009-2010): Gustavo Madero Muñoz – Mayoría Relativa

(2010-actualidad): José González Morfín – Representación Proporcional

Junta de Coordinación Política LXI Legislatura 2009 - 2011	
Tipo de Sistema	%
Representación Proporcional	50
Mayoría Simple	50

Junta de Coordinación Política LXI Legislatura 2009 - 2011



Nuevamente revisamos que de no haber sido que el senador Gustavo Madero dejara su cargo, no existiría el resultado mostrado en esta gráfica, ya que el senador que lo sustituyó fue electo por el sistema de representación proporcional. Esta es la gráfica donde podemos ver un poco más de participación por parte de este sistema, aunque bien recordemos que esta gráfica sólo muestra la mitad de la duración de la Legislatura actual, por lo que la balanza en este órgano puede dar para cualquiera de los dos sistemas.

IV.- Propuestas de Reformas presentadas al Congreso.

En Julio de 2004, el diputado René Meza Cabrera, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, planteó un proyecto de iniciativa⁶⁷ que reforma los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83, y deroga el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello con el propósito de eliminar por completo a los representantes plurinominales en razón de faltarles la principal característica de ser resultado de una elección pública, ya que no son genuinamente representantes de la nación, como lo establece el artículo 51 constitucional, sino que al ser algunos producto de un proceso plurinomial, son representantes del partido político que los incluyó en sus listas regionales. Reformando para ello principalmente los artículos en mención, eliminando los distritos electorales, eligiendo representantes por cada determinado número de habitantes; además elimina el de candado de representación derogando el artículo 54 constitucional. Quedando en 300 diputados y 96 senadores todos ellos electos por el sistema de mayoría.

De igual manera, el diputado sin partido, Humberto López Lena Cruz, presentó ante la Comisión Permanente la iniciativa⁶⁸ con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 55, 60, 63 y se abroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa elimina a los 200 diputados por representación proporcional y elimina por lo tanto el umbral mínimo y los mecanismos implementados como candados de sobrerrepresentación y cláusula de gobernabilidad. Señala además que para que las Cámaras puedan abrir sus sesiones, deberán contar con la mitad del número total de sus miembros, incorporando la sanción de quitarle el cargo al representante faltista, ocupando el lugar vacante su suplente, en caso de que el suplente incurriera en lo mismo, al existir vacante, se mandará realizar elecciones extraordinarias para ocupar ese lugar.

⁶⁷ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año VII, N° 1532, 2 de julio de 2004.

⁶⁸ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año XII, N° 2787, 29 de junio de 2009.

En un sentido similar, en la LX Legislatura de la Cámara de Senadores se presentó una iniciativa⁶⁹ en la cual se eliminan por completo los senadores por el sistema de representación proporcional, pero para la Cámara de Diputados se aumentan 100 diputados más, quedando conformada la Cámara de Diputados por 400 diputados electos por el sistema de representación proporcional, además, se elimina el candado de sobrerrepresentación existente para esta Cámara. Quedando por lo consiguiente en la Cámara de Senadores, que se reduce el número a 96 legisladores, siendo dos electos por cada estado y uno más por el sistema de primera minoría.

Por su parte, el senador, Jorge Lozano Armengol, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa⁷⁰ con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 del código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Básicamente el senador propone reducir el número de diputados de 500 a 300 diputados, 200 de ellos elegidos por el sistema de mayoría simple y los 100 restantes elegidos por el principio de representación proporcional. Agrega también que ningún partido podrá exceder de 180 diputados electos por ambos principios. Las listas regionales se integrarán una vez realizada la elección con los candidatos que no ganaron las elecciones y el orden de estas listas se hará de acuerdo a los candidatos que obtuvieron más votos en la elección.

Otra iniciativa⁷¹, presentada el 14 de diciembre de 2005, por el diputado, Gustavo Moreno Ramos del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, propone reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400, siendo 300 diputados elegidos por el sistema de mayoría relativa y los 100 restantes elegidos por el principio de representación proporcional. Para que un partido político pueda

⁶⁹ Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, año II, N° 195, 21 de febrero de 2008.

⁷⁰ Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, N° 168, 20 de abril de 2006.

⁷¹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año IX, N° 1904-V, 14 de diciembre de 2005.

registrar sus listas regionales, deberá acreditar que participa a diputados por mayoría relativa en por lo menos 100 distritos uninominales.

En el mismo sentido, encontramos otra iniciativa⁷² presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Senadores, en la cual se propone que la Cámara de Diputados esté conformada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, y 100 diputados electos por el sistema de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Para que un partido político pueda registrar su lista nacional, deberá participar en por lo menos 200 distritos uninominales. Ningún partido podrá contar con más de 240 diputados por ambos principios. Además la Cámara de Senadores se compondrá por 96 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Encontramos una iniciativa⁷³ muy similar a la anterior, la cual fue presentada por el senador Andrés Galván Rivas, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la cual los puntos principales a reformar son la conformación de la Cámara de Diputados, en la cual se propone que se integre por 300 diputados electos por el sistema de mayoría relativa y 100 que serán asignados a la primera minoría. Para la asignación de la primera minoría, se constituirán cinco circunscripciones electorales en el país, las fórmulas que por sí mismas hayan obtenido el segundo lugar de votación en el distrito que les toque, se integrarán a una lista regional que asignará 20 diputados por cada circunscripción, en razón de la votación más alta obtenida del mejor segundo lugar de la misma. Ningún partido político por sí o por coalición podrá contar con más de 151 diputados por ambos principios, esto como cláusula de gobernabilidad. Asimismo, la Cámara de Senadores, se reduce a 96 el número de miembros, de los cuales 64 serán elegidos por mayoría relativa y los 32 restantes por el principio de primera minoría.

⁷² Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, Año I, N° 88, 23 de febrero de 2010.

⁷³ Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, Año I, N° 102, 16 de marzo de 2010.

Otra iniciativa⁷⁴, presentada por el Congreso de Jalisco al Congreso General de la Unión, propone seguir con el mismo número de diputados, es decir 500, de los cuales 300 serán elegidos por el sistema de mayoría relativa y de los 200 restantes, 100 serán elegidos de los candidatos de mayoría relativa que no fueron elegidos, por el sistema de porcentajes mayores respecto a su votación distrital, y cien serán producto de las listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Según la iniciativa se da en razón de que se considera se tiene un principio de legitimidad más genuino que el que sustenta a los de lista plurinomial.

Además de las iniciativas revisadas, encontramos otras propuestas que nos parece importante revisarlas.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, presentó un proyecto⁷⁵ el cual contiene diversas reformas, para la denominada Reforma del Estado, en este orden de ideas, encontramos en la parte correspondiente al poder legislativo, una propuesta interesante, ya que plantea que para el 2012, no se modifique la conformación actual de las cámara en cuanto a su número de integrantes, sin embargo, consideran importante que el umbral mínimo del 2% para conservar el registro de partido político nacional, se obtenga en al menos dos terceras partes de los estados de la República, ya que es muy fácil que dicho porcentaje se concentre en un solo punto territorial de la República y por tanto no se obtenga en la realidad un auténtico implante nacional. Y de obtener el 2% de votación mínima en cada uno de los doscientos distritos electorales de mayoría en disputa, como condición de cada partido político nacional para obtener curules por la vía de la representación proporcional.

⁷⁴ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Año VIII, N° 1639, 2 de diciembre de 2004.

⁷⁵ La Reforma del Estado – Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del Sistema Presidencial Mexicano, UNAM, IJ, México, 2009, pp. 25 a 29. www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf. Consultado el 7 de abril de 2011.

Dentro de este proyecto, se presenta otra propuesta en la que se sustituya a los actuales Senadores de representación proporcional, por senadores nombrados por cada una de las legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores. Estos senadores requerirán la aprobación por mayoría simple de los congresos estatales y serían amovibles en cualquier momento por el mismo procedimiento y mayoría por el que se propone para su designación.

Propone además debido a los bajos niveles de aceptación de diputados y senadores que han registrado los sondeos oficiales de opinión de la SEGOB, esto según el IJJ, que para que el Poder Legislativo Federal incremente notablemente su legitimidad de cara al contribuyente para legitimar la decisión de mantener el número actual de senadores, propone aprobar una Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas del Congreso de la Unión.

Otra propuesta que encontramos, es la del profesor, José Córdoba⁷⁶, en la cual principalmente expone que se deben eliminar 100 diputados plurinominales y de la misma manera, el tope de 8 puntos porcentuales de sobrerrepresentación, e introducir la cláusula de gobernabilidad en la legislatura que corresponde al primer trienio del mandato presidencial; asimismo, elevar a 400 el número de distritos, introducir diputados de partido para las minorías, hacer coincidir la elección presidencial con las elecciones legislativas, eliminar los senadores de lista nacional y de primera minoría, manteniendo una Cámara de 64 senadores de mayoría, electos conjuntamente con el presidente. Además propone introducir como un elemento de democracia directa paralelo a la democracia representativa, el referendo constitucional. Agrega también que se debe permitir la reelección de legisladores.

Una propuesta semejante a la anterior, la expone la profesora, María Amparo Casar⁷⁷, en la cual encontramos que estima si se quieren cambios de mayor

⁷⁶ Córdoba, José, Para Gobernar México, Nexos, año 32, vol. XXXI, N° 384, diciembre 2009, pp. 46 a 57.

⁷⁷ Ampara Casar, María, Reformas en el aire, Nexos, año 32, vol. XXXI, N° 384, diciembre 2009, pp. 34 a 44.

envergadura los caminos son o bien el tránsito a un sistema de mayoría relativa o bien la modificación del sistema y fórmula de asignación de los diputados de representación proporcional. Aunque no es muy clara de qué manera se tendría que hacer estas modificaciones. Expone además que es necesario implementar elementos de democracia directa, como lo son la iniciativa popular, el referendo constitucional y la revocación de mandato. Además considera importante implementar la reelección de los legisladores, con la posibilidad de poder forzar a los legisladores a rendir cuentas.

A.- Análisis de las propuestas

De las propuestas mencionadas anteriormente, podemos ver que todas ellas tienen un punto en común, este punto es el número total de miembros que integran cada una de las Cámaras, es decir, los 628 legisladores que conforman ambas. A partir de esta revisión del número de miembros, cada una de las propuestas presenta diversos puntos interesantes, unas de ellas proponen eliminar el sistema de representación proporcional, otras implementar el sistema de primera minoría, eliminar los candados de sobrerrepresentación y cláusulas de gobernabilidad, aumentar el umbral, implementar mecanismos de democracia participativa y otros.

Analizaremos de forma particular cada uno de estos puntos:

Reducción del número de legisladores – el aumentar o reducir el número de legisladores ha sido el principal tema de todas las propuestas en materia de reforma política enviadas al congreso, es siempre lo primero que se discute en torno a este tema; pero no sólo ha sido tema de controversia dentro de las élites, también en la sociedad, lo primero que se critica es el hecho de que “existen muchos diputados y no hacen nada”. Uno de los argumentos que se utiliza normalmente para la reducción de los legisladores, es el hecho de que generan

gastos muy grandes para el Erario Público, y quienes participan en la obtención de este dinero, somos todos los contribuyentes del país.

Para nosotros, el hecho de disminuir el número total de los legisladores ha sido un problema al que se le ha dado mucha importancia cuando es un problema menor, ya que en la actualidad, al ser México unos de los países con mayor densidad poblacional, requiere pues de un número equitativo de representantes, para poder atender todas las necesidades de cada uno de los distintos grupos sociales. Cabe señalar que en otros países tanto europeos como americanos, siendo concretamente España⁷⁸ y Argentina⁷⁹ y próximamente algunos otros países como lo es Paraguay⁸⁰, incrementaron el número de representantes en su Congreso, esto debido a que pequeñas comunidades carecían de representantes y con el aumento poblacional de estas era urgente representarlas. Es por ello que nosotros no encontramos adecuadas las propuestas en torno a la disminución del número total de legisladores. Más adelante, abundaremos con respecto a este punto.

Conservar el sistema de representación proporcional disminuyendo 100 representantes al número total de diputados por este sistema en la Cámara de Diputados – nuestro argumento para la disminución de legisladores, ya lo dejamos claro. Con respecto a seguir con el sistema de representación proporcional solo con 100 miembros en esta Cámara, sería regresar a lo mismo de antes, es decir, recordemos que con la reforma de 1977, se implementó conformar a la cámara de diputados por 300 diputados por mayoría y 100 por representación proporcional, se supone entonces, que con la reforma de 1986 se aumenta el número de diputados para obtener una mejor representación de las minorías

⁷⁸ Diario Madrid, España, Consultado en: <http://www.madridiario.es/2011/Marzo/madrid/madrid/199845/asamblea-madrid-numero-diputados-aumento-poblacion-120-129-.html>, el día 4 de abril de 2011.

⁷⁹ Diario la Reforma, La Pampa, Argentina, Consultado en: http://www.diariolareforma.com.ar/noticias_detalle.php?id=5049, el día 4 de abril de 2011.

⁸⁰ Diario Paraguay.com, Consultado en: <http://www.paraguay.com/nacionales/diputado-colorado-quiere-aumentar-las-bancas-en-congreso-71888> el día 15 de junio de 2011.

dentro de las Cámaras y para que se diera una mejor gobernabilidad. Por lo anterior, el regresar a una situación anterior, iría en contra del progreso del propio país.

Implementar el sistema de primera minoría – Algunas de las propuestas subrayan la incorporación de este sistema a la Cámara de Diputados, lo que resulta importante de estas propuestas, es que algunas de estas presentan una variante del sistema de primera minoría existente en la Cámara de Senadores. Ya que en el senado el sistema de primera minoría funciona a través de características particulares, es por cada estado, se requiere hacer una fórmula de dos candidatos, y surge de la votación directamente de la votación mayoritaria al quedar en segundo lugar la fórmula ganadora. Y en las propuestas planteadas, la variante presenta las características que ser por distrito los elegidos serán los que tengan mayor número de votación en todos los distritos. Otra variante que se analiza es la de incorporar el sistema de primera minoría por medio de fórmulas, para las cuales se constituirán cinco circunscripciones electorales en el país, las fórmulas que por sí mismas hayan obtenido el segundo lugar de votación en el distrito que les toque, se integrarán a una lista regional que asignará 20 diputados por cada circunscripción, en razón de la votación más alta obtenida del mejor segundo lugar de la misma.

El problema que se desprende de esta iniciativa es que no explica cómo se van a conformar las fórmulas, además de que no explica de qué manera es la que se va a poder votar por las mismas. Consideramos que implementar este sistema dentro de la Cámara de Diputados sería conveniente, debido a que le daría mayor legitimidad a los representantes, obligándose los mismos para con sus votantes, habría que hacer las modificaciones necesarias para hacer que este sistema ayude a tener una mejor gobernabilidad dentro de la Cámara para poder llegar a acuerdos que sean en beneficio del país y no de pequeñas cúpulas. Estas modificaciones ayudarían a romper con la consolidación del sistema de partidos existente en cada una de las Cámaras.

Eliminar el sistema de representación proporcional – Como hemos visto en una de las iniciativas planteadas, no necesariamente se necesita una eliminación total de este sistema, sino una variante entre el sistema de primera minoría y este sistema, parecido al sistema de diputados de partido, teniendo siempre la característica de que todos los representantes elegidos deben de haber sido legitimados a través del voto, para que los representantes sientan la obligación de que existe un mandato respecto de su encargo, aunado a la propuesta por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de implementar una Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas del Congreso de la Unión y sumado a la incorporación de elementos de democracia directa que encontramos en las propuestas de los profesores. Así podemos conformar un sistema que sea verdaderamente democrático y que atienda las necesidades de sus electores emitiendo leyes favorables para todos. Por ello consideramos poco viable la propuesta de eliminar este sistema.

Aumentar el umbral o barrera legal – En este apartado, estimamos pertinente aumentar el umbral a nivel nacional, aumentarlo de 2% que es el actual a 5%. Este aumento no sólo se debe de aplicar a nivel nacional, sino a nivel circunscripción, tal como se aplica en otros países. La justificación para este aumento es lograr una verdadera representación de los grupos minoritarios, además el aumento de esta barrera es para no incentivar la fragmentación dentro de la Cámara de Diputados, al no existir tantos partidos. Además la realidad en el ámbito político ha demostrado que los partidos políticos pequeños no realizan un adecuado trabajo legislativo, y esto es una carga muy grande para el erario, pues son recursos económicos muy grandes los que se invierten en estos pequeños partidos, los cuales no demuestran en las votaciones, y generalmente no cuentan con candidaturas ganadas en algún distrito, sino que la mayoría de los candidatos son representantes electos por el sistema de representación proporcional, lo cual demuestra que no existe legitimación alguna para con estos partidos, ni por parte de la mayoría ni por la minoría. Por ello aumentar el umbral serviría para

demostrar verdaderamente que si estos partidos tienen legitimidad con las minorías, entonces el 5% de la votación total, demostraría que representan genuinamente una franja digna de tomarse en cuenta del electorado.

Eliminar la cláusula de gobernabilidad y por ende el candado de sobrerrepresentación – Revisando la mayoría de las propuestas, al plantear la disminución o en su caso la desaparición del número de representantes en la Cámara de Diputados, algunos convienen en eliminar estos supuestos, algunos, dependiendo del número total de miembros propuestos, es como suponen una cláusula idónea. Es pertinente que si se va a disminuir el número total de miembros de esta Cámara, deben de seguir existiendo estos supuestos, toda vez que es necesario para poder aspirar a una mayor pluralidad dentro de la Cámara, revisando siempre, un buen supuesto para el total de miembros a establecer. Estos supuestos son elementos esenciales para la vida interna de la Cámara, no consideramos pertinente eliminarlos.

Sustituir a los senadores de representación proporcional por senadores nombrados por cada una de las legislaturas estatales a propuesta del gobernador – El Instituto de Investigaciones Jurídicas en su proyecto de Reforma del Estado, plantea este proyecto a futuro. El artículo 40 de nuestra Constitución a la letra dice: *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática...* Proyectar que los ciudadanos no elijan a sus representantes por medio del voto, es un atentado en contra de la democracia. Aunque se dice en la doctrina que los senadores representan a los Estados, recordemos que el Estado se compone de población. Con esta propuesta estaríamos retrocediendo en nuestro sistema político, ya que dejaríamos en manos de unos cuantos el elegir a representantes que no estarían a la orden de los ciudadanos, todo lo contrario, estarían a la orden de quién los eligió. Es una propuesta bastante peligrosa para el sistema que vivimos, aunque sea una propuesta a futuro, sería poco viable para la estabilidad política de nuestro país.

Implementar elementos de democracia directa – Hemos visto en dos de las propuestas enunciadas la incorporación de algunos elementos de democracia participativa a nuestro sistema electoral, tales como: la revocación de mandato, el referendo constitucional, la iniciativa popular y otros. Al incorporar estos elementos en nuestro sistema, estaríamos enriqueciendo la actividad política de nuestro país, ya que se podría dar mayor participación por parte de los ciudadanos en la toma de decisión en materia política. En la actualidad, en el ámbito local, en el Distrito Federal, a pesar de que contamos con una Ley de Participación Ciudadana, y en la cual se proyectan estos elementos, no ha servido de mucho, se requiere integrar estos elementos a la Constitución y hacer una verdadera reglamentación en la cual se proyecte claramente la forma de concretarlos, para que se puedan poner en práctica y no esperar que las autoridades los implementen. Consideramos importante incorporar estos elementos en la Constitución pero en beneficio de la ampliación de la vida democrática.

En el sistema de representación proporcional existente en el sistema electoral de nuestro país, los votantes de manera implícita elegimos a representantes por este principio, es decir, nadie vota por ellos. Este sistema, como lo hemos visto en este capítulo, funciona por medio de listas designadas por los partidos políticos, una vez hechas las elecciones, de acuerdo al número de votos que recibe cada partido político a nivel nacional se determinará el número de escaños que le serán asignados en ambas Cámaras. Así, los partidos políticos se aseguran de que deben de estar verdaderamente representados, por eso eligen a sus personas de confianza, a los dirigentes más representativos de los partidos políticos o a sus hijos, dirigentes sindicales y líderes de organizaciones encabezan las listas de candidatos, los cuales no van a traicionar su ideal partidista, estando siempre al servicio del partido, al servicio de sus dirigentes.

Claramente ejemplificamos lo anterior en el debate de la iniciativa de 1962, con la incorporación del sistema de diputados de partidos, el diputado Manuel Stephens García, del Partido Popular Socialista, se pronunció al respecto: En todas las

naciones, en la que existe el sistema de elección a través de los partidos, el orden que éstos formulan con sus candidatos se respeta al decidir el número de diputados que les corresponden. Esto es justo y útil, porque cada partido ha hecho un examen de sus cuadros y ha decidido quiénes deben ser sus exponentes en el parlamento, tomando en cuenta su preparación, sus cualidades personales y la fidelidad a los principios que su partido sustenta.

Visto lo anterior, podemos decir que los diputados electos bajo este principio distan mucho de ser electos mediante un método representativo de la voluntad popular; además estos diputados al ser escogidos por su partido anteponen por lo regular su lealtad partidista al bien común.

Recordemos que el sistema de representación proporcional se introdujo a nuestro sistema electoral para dar cabida en el Congreso de la Unión a los grupos considerados como minorías, pero una vez incorporado este sistema, las mayorías supieron aprovechar en su favor este sistema de representación proporcional. Este apartado es sumamente importante en términos de este trabajo, toda vez que el punto que se deriva de lo anterior es ¿de qué manera las mayorías supieron aprovechar este sistema en su favor?

Para poder contestar la pregunta anterior, tenemos que recurrir al título de esta tesis, Los Representantes Plurinominales en los Órganos de Gobierno del Poder Legislativo Mexicano, y por supuesto haber leído detalladamente cada uno de los apartados del trabajo. De manera breve podemos abordar lo siguiente.

Una vez estudiado cada uno de los Órganos de Gobierno de ambas Cámaras, podemos analizar que a lo largo de las diversas Legislaturas de las últimas décadas estudiadas en este trabajo, principalmente fueron gobernados por representantes electos por el sistema de representación proporcional. Además, al revisar cada una las diferentes facultades que presentan dichos Órganos de Gobierno, vemos que estas son de gran magnitud, debido a eso las decisiones

tomadas en cada uno de estos órganos tienen un impacto enorme en la vida del país, por lo tanto las decisiones tomadas por miembros no legitimados a través del voto, tienen un impacto mayor, pues al no haber sido electos a través del voto de los ciudadanos, como se dijo anteriormente, no atienden a las necesidades de la colectividad, sino a los intereses de quien los colocó en las listas, es decir de los partidos políticos.

Al interior del Congreso General de la Unión no existen minorías, puesto que los Órganos de Gobierno no dejan de ser gobernados por los diputados impuestos por las nomenclaturas de los partidos, suprimiendo en todo momento la voz no sólo a los partidos minoritarios, sino suprimiendo en general la voz de los miembros que aún formando parte del Congreso General no forman parte de los Órganos de Gobierno, contrario a la exposición de motivos de 1971, la cual a la letra dice: *“Al aumentar el número de diputados de partido, se persigue una más fiel representación al interior de las propias minorías.”*

Ejemplificando lo anterior podemos analizar el hecho de que para la conformación de Grupos Parlamentarios, estos se integran de por lo menos 5 miembros, entonces las minorías al no poder formar Grupos Parlamentarios, no tendrán acceso a formar parte de la Junta de Coordinación Política, y por lo tanto, al ser la Junta de Coordinación Política un Órgano que tiene como facultad elegir a los Presidentes de Comisión, las minorías tampoco tendrán acceso a una presidencia de Comisión, por lo que únicamente se podrán sujetar a votar cada una de las iniciativas propuestas por los demás Grupos Parlamentarios. Siendo lo anterior, un lastre económico para el país, pues el hecho de que estos legisladores minoritarios no presenten trabajo alguno dentro del Congreso, representa un gasto innecesario, pero por la forma de nuestro sistema electoral que actúa en este caso a través del sistema de representación proporcional, admite que se den estas circunstancias, contrariando a las diferentes exposiciones de motivos respecto a la participación de los grupos minoritarios.

Complementando lo anterior, de los datos graficados a lo largo de este capítulo se desprende la realidad que viven los Órganos de Gobierno de ambas Cámaras. Esta realidad expresa que mayoritariamente estos Órganos están siendo presididos por representantes electos por el sistema de representación proporcional. Debemos destacar que estos Órganos son muy importantes para la toma de decisiones de ambas Cámaras. Recordemos que para el caso de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajo Legislativos, esta será presidida por el presidente en turno de la Mesa Directiva, siendo estos dos cargos, una parte muy significativa de los Órganos de Gobierno, por el lado de la Conferencia, es la que se encarga de establecer el programa legislativo para las sesiones, y por el lado de la Mesa Directiva, preside el Congreso General; además el Presidente de la Cámara tiene voto de calidad en caso de empate, siendo esta una facultad legal otorgada por la propia Ley. Aunado a las facultades anteriores, no podemos descartar el hecho de que estos presidentes pertenecen a un partido, ya que fue el mismo partido quien los postuló, en primer lugar para tener un escaño en la Cámara por el sistema de representación proporcional, y en segundo lugar, para poder tener la presidencia de la Cámara. Motivo de lo anterior, es que no van a tener obligación alguna para con los ciudadanos votantes, su obligación es para con el partido político que lo eligió.

Pero no sólo esto sucede para con la Mesa Directiva, ya que todos los diferentes Órganos de Gobierno están mayoritariamente presididos por miembros electos por representación proporcional. Así que, dado el interés especial de un grupo parlamentario (partido político) sobre un tema en particular, si este cuenta con un miembro de representación proporcional que ocupe un buen lugar en estos Órganos de Gobierno, entonces su agenda de trabajo será más fácil que tenga prioridad por sobre las demás, debido a esto, los Órganos de Gobierno son claves para los partidos políticos, por eso la consolidación del sistema de partidos dentro de ambas Cámaras vicia el interés particular por sobre el interés general del Nación, además de que impone una disciplina de partido al interior de estas.

En los textos de las diferentes iniciativas revisadas, se postulaba la idea de que las minorías pudieran estar representadas dentro del Congreso, en algunas exposiciones de motivos leímos incluso que estas minorías se podrían convertir en mayorías, y la realidad expresada con los datos expuestos en este capítulo, manifiestan precisamente lo anterior, las minorías se convirtieron en mayorías, es decir, los representantes electos por medio del sistema de representación proporcional vinieron a abarcar todos los cargos concernientes a los Órganos de Gobierno, las mayorías entonces se convirtieron en minorías, ya que a los representantes electos por mayoría se quedaron sin voz, y al fin de cuentas los pequeños partidos no dejan de ser pequeños partidos.

Hipotéticamente los datos graficados debieran estar ocupados principalmente por miembros electos por mayoría, ya que este sistema en inicio se creó para la representación de las minorías, no para las mayorías que se supone tienen mayor legitimidad respecto de los demás miembros.

B.-Propuesta

Derivado del análisis anterior es que surgen dos propuestas, una a largo plazo y la otra a corto plazo, siendo las siguientes:

A) Propuesta a Largo Plazo

Dado que nuestro sistema electoral está conformado por un sistema mixto con dominante mayoritario, nuestra propuesta sería directamente a modificar el sistema de representación proporcional, no eliminarlo, sino modificar algunos de los elementos que caracterizan este sistema, esto con el fin de que los representantes electos por este sistema tengan legitimidad y estén obligados a rendir cuentas para con el sector que los eligió. No se modificaría el sistema actual de mayoría relativa. El sistema a implantar sería una variante del sistema de primera minoría combinado con el de representación proporcional.

Los elementos característicos que consideraríamos serían los siguientes:

- a) **Circunscripción electoral** – Aumentar a 10 circunscripciones electorales para el caso de los diputados, mantener una sola circunscripción para las elecciones de senadores. Esto con el fin de poder hacer que el sector que elija a sus candidatos tenga un mayor acercamiento para con ellos.
- b) **Formas de la Candidatura** – Sólo un candidato por cada partido para elegir diputados y senadores. No existiría una lista, dado que los representantes a elegir serían resultado de la votación principal.
- c) **Procedimiento de votación** - dos boletas para cada elector, una para designar diputados y la otra para designar senadores cada uno de ellos por el sistema de mayoría relativa, por lo que se cuenta con un solo voto para elegir un candidato por cada Cámara.
- d) **Reglas de atribución de escaños** – del resultado de la votación principal, en la que se reparten 300 escaños, sobrarían por repartir 200 más, los cuales surgirían de haber hecho el conteo de los votos totales de los candidatos que al no haber ganado en primer lugar, cuentan con considerable número de votos los cuales los respaldarían para poder obtener un lugar dentro del Congreso. Por cada circunscripción se estarían otorgando 20 escaños, para el caso de los Diputados. Estos candidatos se integrarían a una Lista Regional que asignará 20 escaños por cada circunscripción, en razón de la votación más alta obtenida de los mejores segundos lugares de la misma. Para esta asignación de escaños los partidos políticos o coaliciones deberán acreditar candidatos en los 300 distritos uninominales.

- e) Barrera legal para la asignación de escaños** – para la asignación de diputados de esta variante de representación proporcional, se debe de haber obtenido mínimo el 5% de la votación nacional, así se acreditaría que existe un sector a nivel nacional interesado en que el partido los represente. Además sería necesario alcanzar este 5% de votación mínima para seguir conservando su registro como partido político.

Estas serían las principales características que contaría nuestro sistema propuesto. Como vemos se incrementa la barrera legal, para la asignación de escaños se pide que los partidos acrediten candidatos en los 300 distritos electorales, esta última característica con el fin de propiciar la participación de los partidos minoritarios a nivel nacional y resultado de esto, puedan alcanzar el 5% de la votación nacional tanto para la asignación de candidatos de representación nacional como conservar su registro como partidos políticos.

No disminuimos el número de diputados existentes, toda vez que como se comentó anteriormente, la realidad de nuestro país, es que año con año la densidad de población aumenta, y se necesita un número equitativo para poder atender las necesidades de todos los sectores que componen la Nación.

B) Propuesta a Corto Plazo

Urge una reforma política que controle la participación de los actuales miembros electos por el sistema de representación proporcional al interior de ambas Cámaras, ya que al carecer estos de legitimidad, las decisiones que están tomando surgen del interés del partido político que lo escogió, olvidándose en todo momento que el interés es general y no particular. Recordemos el principio que dice: *tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*. Por este principio y por todo el trabajo expuesto anteriormente se desprende la siguiente:

PROPUESTA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18, NUMERAL 1; SE ADICIONA EL ARTÍCULO 26, NUMERAL 3, INCISO C); SE ADICIONE EL ARTÍCULO 43, NUMERAL 4; SE ADICIONE EL ARTÍCULO 62, NUMERAL 1; SE ADICIONE EL ARTÍCULO 72, NUMERAL 2, INCISO B) Y; SE ADICIONE EL ARTÍCULO 104, NUMERAL 3 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTICULO 18.

1. En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas. ***El miembro de la Mesa Directiva que vaya a fungir como Presidente, deberá haber sido electo diputado por el sistema de mayoría relativa.***

...

ARTÍCULO 26.

1...

2...

3. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:

a)...

b)...

c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas. ***Este miembro de la Cámara deberá cumplir con el requisito de haber sido electo diputado por el sistema de mayoría relativa.***

...

ARTÍCULO 43.

1...

2...

3...

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados, **de tal modo que el total de diputados que resulten electos presidente de Comisión, reflejen una paridad entre diputados electos por mayoría relativa y diputados electos por representación proporcional, siendo así que ningún sistema ocupe la mayoría de espacios en la presidencias de Comisión.**

...

ARTÍCULO 62.

1. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. **El miembro del Senado que resulte electo Presidente de la Mesa Directiva, deberá haber sido electo senador por el sistema de mayoría relativa o primera minoría.**

...

ARTÍCULO 72

1...

2. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos:

a)...

b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas. ***El grupo parlamentario cuidará que el miembro elegido como su coordinador deberá contar con la característica de haber sido electo senador por el sistema de mayoría relativa o primera minoría.***

...

ARTÍCULO 104.

1...

2...

3. Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno. ***Asimismo, el total de senadores que resulten electos presidente de Comisión, deberán reflejar una paridad entre senadores electos por mayoría relativa, senadores electos por representación proporcional y senadores electos por el sistema de primera minoría, siendo así que ningún sistema ocupe la mayoría de espacios en las presidencias de Comisión.***

CONCLUSIONES

1.- El actual sistema de representación proporcional está agotado y sí bien es cierto está formalmente investido de legalidad, adolece de legitimidad plena.

2.- En las últimas legislaturas los miembros del Poder Legislativo electos por el sistema de representación proporcional, han dominado los órganos de gobierno en ambas Cámaras.

3.- No existe democracia al interior del Congreso General, ya que los coordinadores de los grupos parlamentarios son preseleccionados cuando el Comité Ejecutivo Nacional de cada partido elabora la lista de candidatos para cada una de las Cámaras; éstos son designados generalmente para encabezar las listas plurinominales, toda vez que los nominados por su trayectoria política no aceptan el riesgo de participar como candidato en la elección de mayoría relativa.

4.- La inequidad que se origina a partir de la selección de los representantes plurinominales, se agudiza por su influyente participación en los órganos de gobierno del Poder Legislativo y por ende en la toma de decisiones al interior del Congreso General, pues mayoritariamente ocupan los cargos principales.

5.- La disciplina parlamentaria que ha surgido por la consolidación de los partidos en el Congreso General limita la labor y la libre toma de decisiones de cada uno de los representantes miembros de un Grupo Parlamentario en ambas Cámaras.

6.- Para que al interior del Poder Legislativo exista un libre debate, cada que se renueve una Cámara, ésta tiene que conformarse por legisladores que compitan con las mismas reglas.

7.- Cada uno de los miembros del Congreso General tiene que estar legitimado para no generar mayorías artificiales las cuales no ayudan a la democracia representativa, solo provocan un retroceso al país.

8.- Urge diseñar una reforma integral en materia electoral y parlamentaria que se implemente de manera escalonada para que tenga un impacto de verdadero cambio no sólo al interior del Congreso de la Unión, sino también para el exterior, con la sociedad que los eligió.

9.- La reforma debe considerar a corto plazo una regulación en la participación de los representantes plurinominales al interior del Congreso y, por otro lado, a largo plazo debe modificarse el actual sistema de representación proporcional para que así los representantes electos por este sistema recuperen legitimidad.

10.- No resulta necesario disminuir el número de los diputados, en todo caso, por densidad demográfica deberían aumentarse tomando en cuenta los referentes y experiencias internacionales.

11.- La sociedad rechaza crecientemente la actuación de los partidos como único instrumento ciudadano en la participación de la construcción y ampliación de la vida democrática.

12.- Se requiere establecer mecanismos de democracia participativa, tales como: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, las candidaturas ciudadanas, el presupuesto participativo y la revocación de mandato; a efecto de ampliar la participación efectiva de la ciudadanía en la vida democrática.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- 1.-** Altamirano Santiago, Mijael, El senado en la democracias contemporáneas, Editorial Plaza y Valdés, México, 2004.
- 2.-** Álvarez Conde, Enrique, Arnaldo Alcubilla, Enrique, *et. Al*, Parlamento y Justicia Constitucional, Aranzadi Editorial, España, 1997.
- 3.-** Aranda Álvarez, Elviro, Los Actos Parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- 4.-** Bátiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Editorial Oxford, México, D.F., 1999.
- 5.-** Béjar Algazi, Luisa, El Poder Legislativo en México, UNAM, Ediciones Gernika, México, 2004.
- 6.-** Bentham, Jeremy, Tácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2002.
- 7.-** Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, Sexta Reimpresión, México, 2006.
- 8.-** Bobbio, Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2004.
- 9.-** Camacho Vargas, José Luis, El ABC de la Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., Primera Edición, México, D.F., 2008.
- 10.-** Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, UNAM, IJ, Primera Edición, México, D.F., 1998.
- 11.-** Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003.
- 12.-** Cervera Aguilar y López, Rodrigo, El Gabinete y su Jefatura, Expediente Parlamentario 4, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.
- 13.-** Ciro Bautista, Graciela y Hernández Domínguez, Joel, Los legisladores plurinominales en México (en línea), Revista Epikeia, México, Marzo, 2009.

- 14.-** Cossío Díaz, José Ramón, Los órganos del Senado de la República, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México, 2008.
- 15.-** De Andrea y Sánchez, Francisco José, et al, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.
- 16.-** De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, Derecho Parlamentario, Editorial Oxford, México, D.F., 1999.
- 17.-** Dieter, Nohlen, Sistemas Electorales en su Contexto, UNAM, IJ, México, 2008.
- 18.-** Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- 19.-** El Colegio de México, Nueva Historia Mínima de México, Editorial COLMEX, 1ª. Edición, México, D.F., 2004.
- 20.-** Fernández Ruiz, Jorge, Poder Legislativo, Editorial Porrúa, UNAM, IJ, México, 2003.
- 21.-** Fernández Segado, Francisco, La Representatividad de los Sistemas Electorales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Cuadernos CAPEA n° 13, Costa Rica, 1994.
- 22.-** Ferrero, Guglielmo, El Poder, los genios invisibles de la ciudad, Editora Inter Americana, Buenos Aires, Argentina, 1943.
- 23.-** Garabito Martínez, Jorge, Posición del Senado en el Federalismo, CEDIP, Expediente Parlamentario número 12, México, D.F., 2007.
- 24.-** García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Quincuagésima Séptima Edición, México, D.F., 2004.
- 25.-** Haro, Ricardo, Constitución, Poder y Control, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- 26.-** Huber Olea y Contró, Jean Paul, El Proceso Electoral, Editorial Porrúa, México, 2006.
- 27.-** Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Primera Edición, México, 2004.
- 28.-** La Reforma del Estado – Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del Sistema Presidencial Mexicano, UNAM, IJ, México, 2009.

- 29.-** Martínez Elipe, León, Introducción al Derecho Parlamentario, Editorial Aranzadi, Primera Edición, España, 1999.
- 30.-** Muro Ruiz, Eliseo, Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, UNAM, IJ, Primera Edición, México, D.F., 2006.
- 31.-** Nacif Hernández, Benito, Foro Internacional 167, Colegio de México, México, 2002, pp. 18 y 19.
- 32.-** Patiño Camarena, Javier, Derecho Electoral Mexicano, Editorial Constitucionalista, Séptima Edición, México, D.F., 2002.
- 33.-** Pedroza de la LLave, Susana Thalía , El Control del Gobierno: Función del “Poder Legislativo”, INAP, 1ª. Edición, México, D.F., 1996.
- 34.-** Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2003.
- 35.-** Pokrovski, V.S., y Otros, Historia de las Ideas Políticas, Editorial Grijalbo, México, D.F., 1984.
- 36.-** Quintana Valtierra Jesús, Carreño García, Franco, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2006.
- 37.-** Salazar Abaroa, Enrique Armando, Derecho Político Parlamentario, Principios, valores y fines, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- 38.-** Salgado Loyo, Alfredo, et. Al., Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Expediente Parlamentario 9, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., 2006.
- 39.-** Serie Roja, Temas Parlamentarios, Órganos de Gobierno de las Cámaras del Congreso, Cámara de Diputados, LX Legislatura, CEDIP, México, D.F., octubre 2006.
- 40.-** Solorio Almazán, Héctor, La representación proporcional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.
- 41.-** Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Editorial Porrúa, México, D.F., 1973.
- 42.-** Valadéz, Diego, El Control del Poder, Editorial Porrúa, UNAM, Tercera Edición, México, 2006.

43.- Valdés Zurita, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partido, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Número 7, IFE, Cuarta Edición, México, D.F., 2001.

44.- Valencia Escamilla, Laura, La disciplina parlamentaria en México, UNAM, IJ, México, 2005

45.- Varios Autores, Análisis del Sistema Electoral Mexicano – Informe de un Grupo de Expertos, IFE, México, 2001.

REVISTAS

46.- Cervantes Gómez, Juan Carlos, et. Al., Quórum Legislativo, Julio – Septiembre de 2005, número 82, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F.

47.- Diario de Debates del día 31 de julio de 1996.

48.- Diario de Debates, Cámara de Diputados, 11 de noviembre de 1971.

49.- Diario de Debates, Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1962.

50.- Diario de Debates, Cámara de Diputados, 26 de diciembre de 1962.

51.- Diario de Debates, Cámara de Diputados, 26 de noviembre de 1986.

52.- Diario de Debates, Cámara de Diputados, 4 de noviembre de 1986.

53.- Diario de Debates, Cámara de Diputados, 6 de octubre de 1977.

54.- Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1972.

55.- Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1986.

56.- Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

57.- Diario Oficial de la Federación, 22 de junio de 1963.

58.- Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

59.- Escobar Aubert, Luis, La Transición del Estado Mexicano 1982 – 1994, Revista Pemex-Lex, México.

60.- Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, Año I, N° 102, 16 de marzo de 2010.

61.- Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, Año I, N° 88, 23 de febrero de 2010.

62.- Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, año II, N° 195, 21 de febrero de 2008.

63.- Gaceta del Senado, Cámara de Senadores, N° 168, 20 de abril de 2006.

64.- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año IX, N° 1904-V, 14 de diciembre de 2005.

65.- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año VII, N° 1532, 2 de julio de 2004.

66.- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Año VIII, N° 1639, 2 de diciembre de 2004.

67.- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año XII, N° 2787, 29 de junio de 2009.

68.- Nexos, año 32, vol. XXXI, N° 384, diciembre 2009.

69.- Quórum Legislativo, Abril – Junio de 2005, número 81, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F.

70.- Quórum Legislativo, Enero – Marzo de 2007, número 88, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F.

71.- Revista Expediente Parlamentario 1, Cámara de Diputados, CEDIP, México, D.F., Diciembre 2003.

DICCIONARIOS

72.- Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

73.- Diccionario de la Real Academia Española, disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>

74.- Diccionario El Mundo, disponible en: <http://www.elmundo.es/diccionarios/>

75.- Huber Olea, Francisco de José, Diccionario de derecho romano comparado con derecho mexicano y canónico, Editorial Porrúa, México, 2000.

76.- Munguía, Santiago Segura, Diccionario Etimológico – Latino – Español, Ediciones Generales Anaya, Barcelona, España, 1985.

77.- Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, Vigésimo Octava Edición, México, 2005.

LEYES

78.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

79.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

80.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

81.- Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

82.- Reglamento de la Cámara de Diputados de Bolivia.

83.- Reglamento del Congreso de Diputados de España.

84.- Reglamento del Senado de la República de Chile.

85.- Reglamento del Senado Español.

MESOGRAFÍA

86.- Cámara de Diputados LIX Legislatura:

http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/JUCOP3ANIOS.swf

87.- Cámara de Diputados LXI Legislatura:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/002_organos_de_gobierno

88.- Orden Jurídico Nacional:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

89.- Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>